OS RUMOS DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA

ORGANIZADORES

FRANCISCO LUIZ CORSI • AGNALDO DOS SANTOS

Projeto Editorial
PRAXIS

Zeichen in Gelb, Paul Klee, 1937.

OS RUMOS DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA

ORGANIZADORES
FRANCISCO LUIZ CORSI • AGNALDO DOS SANTOS

1ª edição 2020 | Bauru, SP

Projeto Editorial Praxis é um selo da **Canal 6 Editora** e o projeto editorial da RET – Rede de Estudos do Trabalho (www.estudosdotrabalho.org), dedicado a livros na área de Trabalho e Economia Política da Globalização.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária responsável: Aline Graziele Benitez CRB-1/3129

R937
1.ed.

Rumos do Brasil e da América Latina, Os / Francisco Luiz Corsi e Agnaldo dos Santos; ilustração de Paul Klee. – 1.ed. –Bauru: Canal 6, 2020.
Recurso digital. – (Projeto Editorial Praxis)

Formato: PDF
Requisitos do sistema: Adobe Acrobat
Modo de acesso: Word wide web
ISBN: 978-65-86030-16-7

1. Pandemia. 2. Capitalismo. 3. Crise econômica. 4. Políticas públicas. I. Corsi, Francisco Luiz. II. Santos, Agnaldo dos. III. Título.

CDD 614

Índice para catálogo sistemático:
1. Pandemia: capitalismo
2. Crise econômica
3. Políticas públicas

Projeto Editorial Praxis
Free Press is Underground Press
www.editorapraxis.com.br

Impresso no Brasil/Printed in Brazil
2020

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

A presente coletânea é composta dos trabalhos resultantes dos debates ocorridos no XIX Fórum de Análise de Conjuntura: "Os rumos do Brasil e da América Latina". O Fórum de Análise de Conjuntura é um dos eventos mais tradicionais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC - *campus* Marília) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). O evento foi organizado pelo Grupo de Pesquisa Estudos da Globalização da FFC e pelo Instituto de Estudos de Economia Internacional (IEEI) da UNESP.

O Fórum discutiu a partir de uma perspectiva crítica a conjuntura política e econômica vivida pelo Brasil no primeiro ano do governo Bolsonaro, marcado por baixíssimo desempenho econômico, elevadas taxas de desemprego e deterioração das condições de vida de parcelas significativas da população brasileira. A deterioração da situação brasileira não foi um fato isolado no contexto latino-americano e mundial, sendo nítido no ano de 2019 os sinais de declínio da atividade econômica em vários países e de esgotamento de processos especulativos, sustentados, em grande medida, no endividamento crescente de empresas, bancos e famílias. Contudo, na América Latina, ao contrário do Brasil, observou-se a irrupção de movimentos de contestação do modelo neoliberal, sendo o exemplo chileno o mais emblemático. Em linhas gerais, o evento buscou discutir as transformações econômicas, sociais, políticas e culturais em curso na contemporaneidade capitalista no Brasil, articulando-as às transformações

da sociedade global, a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Dessa forma, os artigos aqui apresentados, com exceção do último, tratam da conjuntura antes do estouro da crise do coronavírus COVID-19, que veio agravar o quadro de crise vivido pelo capitalismo global.

As discussões centrais do XIX Fórum de Análise de Conjuntura giraram em torno da avaliação do primeiro ano do governo Bolsonaro, abordando o desempenho do governo nas suas dimensões política, econômica, social e ambiental. Os capítulos da coletânea tratam dessas questões, embora não tenham necessariamente se restringido a uma estrita análise de conjuntura, pois para a compreensão desse momento se faz necessário entender os processos sociais no seu devir histórico. O fio condutor dos artigos é a questão dos limites do desenvolvimento e da forma de inserção da economia brasileira no capitalismo global a partir dos anos de 1980.

A coletânea é composta por sete capítulos. No primeiro, Giovanni Alves discute a partir de uma perspectiva histórica a catastrófica década de 2010, que marcou uma "virada para baixo" do país, não só pela falência do neodesenvolvimentismo e da Nova República, mas pelo esgotamento da forma de inserção e da reestruturação do capitalismo brasileiro no capitalismo global, processos conturbados vividos desse a década de 1980. Em seguida, Agnaldo dos Santos aborda a questão do desenvolvimento e do meio ambiente, que também é um dos problemas centrais da conjuntura. O referido autor faz um balanço das discussões sobre o desenvolvimento capitalista, indicando seus limites para enfrentar as questões da desigualdade social e do meio ambiente e apontando a necessidade de políticas públicas articuladoras de tecnologias convencionais e tecnologias sociais para enfrentar esses dilemas.

Os demais capítulos abordam temas mais conjunturais e pontuais. Francisco Luiz Corsi discute a tendência de baixo crescimento da economia brasileira, delineada desde a crise do desenvolvimentismo

na década de 1980, que foi momentaneamente revertida no governo Lula, mas retomada a partir do aprofundamento da crise mundial e das políticas neoliberais desde o final do governo Dilma e radicalizadas por Temer e Bolsonaro. Rodrigo Passos discute a inserção do Brasil no cenário internacional em 2019, mas considera que para entendermos essa inserção em um contexto de acirramento da luta pela hegemonia global entre China e EUA é necessária uma análise de mais longo prazo. Faz essa análise tendo como referencial o conceito de desenvolvimento desigual e combinado e a análise de relações de força na acepção gramsciana do termo.

O artigo de Marina Gusmão de Mendonça e Rafael Almeida Ferreira Abrão discute a projeção do Brasil na geopolítica da energia após a descoberta de relevantes reservas de hidrocarbonetos na camada de pré-sal brasileiro. Para os autores, havia a expectativa de que o país se tornasse um dos maiores produtores e exportadores mundiais de petróleo. Este momento decisivo para o país foi conturbado por uma conjuntura de instabilidade, cujo evento mais recente é a ascensão à Presidência da República do candidato de extrema direita, Jair Bolsonaro, representante do grande capital internacional e alinhado aos interesses estratégicos dos Estados Unidos, o que colocou em xeque as possibilidades de desenvolvimento abertas pelo pré-sal.

Silvia Fernandes examina em seu artigo a formulação de políticas de avaliação da educação básica e sua relação com as recentes reformas do ensino médio. A autora busca mostrar que a análise das políticas curriculares e sua relação com as políticas de avaliação da educação básica implica na compreensão do contexto em que são elaboradas, da sua articulação com o global e da sua territorialização, de como se realizam no âmbito local.

Por último, Luís Antônio Paulino aborda a crise advinda com o coronavírus. Para o referido autor, o mundo vive uma crise inédita, cujas consequências devem ser medidas não apenas em perdas de vidas humanas, mas também pelos efeitos econômicos e

geopolíticos que deverão se estender para muito depois que a pandemia seja controlada. Dessa forma Paulino busca refletir sobre algumas das consequências imediatas da crise sobre a economia chinesa, brasileira e mundial e para as relações China-Estados Unidos.

Boa leitura!

Francisco Luiz Corsi
Agnaldo dos Santos
Organizadores

CAPÍTULO 1

BREVES NOTAS SOBRE A CATÁSTROFE DO CAPITALISMO BRASILEIRO - UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Giovanni Alves[1]

A palavra "catástrofe" significa em grego, *katastrophe,* "fim súbito, virada de expectativas", de *kata*-, "para baixo", mais *strophein*, "virar". Esta palavra teve a sua origem no teatro, no antigo drama grego. *Katastrophe* era o momento em que os acontecimentos se voltavam contra o personagem principal, num movimento feito pelo coro inteiro no teatro. A década de 2010 foi um década catastrófica para o Brasil. Literalmente ocorreu uma "virada para baixo".

No caso particular do Brasil, a virada de expectativas representou os limites do neodesenvolvimentismo e o esgotamento da conciliação de classe do lulismo na perspectiva da projeto do desenvolvimento capitalista com inclusão social dos pobres e bem-estar

1 Giovanni Alves é professor da UNESP-Marília, pesquisador do CNPq e coordenador-geral da RET (www.estudosdotrabalho.org). É autor de vários livros e artigos na área de sociologia do trabalho, globalização e reestruturação produtiva, entre eles "Trabalho e subjetividade" (2011) e "O Duplo Negativo do Capital: Ensaio sobre a crise do capitalismo global" (2018). E-mail: alvesgiovanni61 @gmail.com

social. Enfim, a “virada de expectativas” teve *andante con brio* com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Na verdade, ele foi resultado de um notável *golpe jurídico-político* operado pelas classes dominantes com apoio da grande mídia (rádios, jornais e TV’s) conduzida pela TV Globo e das principais instâncias dos poderes da República e do aparelho de Estado: o Poder Executivo na pessoa do vice-presidente da República Michel Temer e seu partido, o PMDB; o Poder Judiciário na figura do colegiado do STF e da Operação Lava Jato (conduzida pelo juiz Sérgio Moro); o Poder Legislativo sob a presidência do Deputado Federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

Mas a catástrofe brasileira diz respeito não apenas aos limites do neodesenvolvimentismo, mas à falência histórica da Nova República instaurada a partir da Constituição de 1988. Numa perspectiva histórica ampliada, à reposição da necessidade de reestruturação do capitalismo brasileiro diante da crise do capitalismo global. Desde 1980, com o debacle do modelo nacional-desenvolvimentista, os impasses da reestruturação capitalista no Brasil deviam-se ao acordo democrática que fundou a Nova República. As classes dominantes não conseguiram implementar de vez com o neoliberalismo da década de 1990 seu projeto hegemônico. A crise social e a democracia politica colocaram limites à avidez reestruturativa do bloco no poder do capital. O neodesenvolvimentismo procurou elevar a um novo patamar a conciliação de classe que fundou a Nova República, visando incluir os pobres na proposta de reestruturação capitalista. Entretanto, os limites do neodesenvolvimentismo e a crise estrutural do capitalismo global abriram uma oportunidade por meio do golpe de passar à limpo o capitalismo brasileiro de acordo com o bloco no poder.

Uma perspectiva histórica do desenvolvimento do capitalismo brasileiro

O Brasil inseriu-se no capitalismo global a partir de 1990, depois de 10 anos de colapso do *modelo nacional-desenvolvimentista* (1980-1990). A eleição de Fernando Collor de Mello (PRN) representou a vitória de um governo de direita decidido a efetuar reformas de orientação neoliberal (Consenso de Washington) visando reestruturar o capitalismo brasileiro. Desde 1973, a economia brasileira apresentava sinais do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista encerrado de vez, com a crise da dívida externa em 1980. O que denominamos "modelo nacional-desenvolvimentista" caracterizou-se pela presença do Estado na dinamização da industrialização e acumulação capitalista no Brasil.

A primeira fase da industrialização no Brasil (1933-1955) ocorreu com o modelo de "substituição de importações", implantado por Getúlio Vargas. A segunda fase da industrialização brasileira ocorreu a partir do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), que impulsionou a industrialização pesada, dando início ao modelo nacional-desenvolvimentista. Num primeiro momento, tivemos a etapa "populista" do nacional-desenvolvimentismo baseado na idéia do capitalismo nacional; e num segundo momento, tivemos a etapa autocrático-burguesa do nacional-desenvolvimentismo conduzido pelo regime civil-militar instaurado com o golpe de 1964. Na etapa autocrático-burguesa do nacional-desenvolvimentista tivemos a continuidade da acumulação do capital e da industrialização brasileira por meio da forte presença do Estado na dinamização do capitalismo, associado às corporações transnacionais e empresas nacionais subalternas à ordem do capitalismo mundial. Eis o tripé do neocapitalismo brasileiro que surgiu a partir do Golpe de 1964 e que sustentou a industrialização brasileira e acumulação de capital na última etapa do modelo nacional-desenvolvimentista:

Estado, multinacionais e empresas nacionais (em termos de classes sociais, tivemos o consórcio da tecnocracia estatal – sob controle do regime militar – e que incluiu a "classe média" urbana; e a burguesia internacional associada à burguesia brasileira).

O elemento "nacional" do desenvolvimentismo autocrático-burguês a partir de 1964, adquiriu *não* mais o significado de "capitalismo nacional", tal como ocorreu na etapa "populista", mas sim, um "nacionalismo" de caráter neofascista sendo a idéia da Nação associada à imagem do Brasil-Potência e não mais à idéia de Povo. Portanto, o capitalismo desenvolvimentista do regime civil-militar instaurado em 1964, significou que o capitalismo brasileiro se tornou um capitalismo associado e dependente do capitalismo mundial (1964-1980). Ao mesmo tempo, a ideia de "burguesia nacional", que nunca existiu efetivamente como classe social, foi relegada ao lixo ideológico da história, pois, em si e para si, o capital nacional tornou-se efetivamente associado – inclusive em termos ideológicos - ao capital estrangeiro que explorava a Nação à sombra do Estado tecnocrático-militar (o que não impede de termos tido – ali e acolá – um burguês nacionalista como aqueles que apoiaram depois, a oposição liberal-democrática contra a ditadura militar defendendo os ideais do desenvolvimento nacional do capitalismo com justiça social e redistribuição de renda a partir de um Estado forte (por exemplo, tiveram como representação política o velho MDB – Movimento Democrático Brasileiro de Ulisses Guimarães, Severo Gomes e Franco Montoro; e como "ideólogos" da economia política, Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Beluzzo).

De 1962 a 1967, o Brasil viveu um período de crise da economia. Foi neste período de crise do capitalismo nacional-desenvolvimentista de base popular-democrático que ocorreu o Golpe Civil-Militar de 1964 no Brasil. A crise da economia brasileira prosseguiu até 1966. Com as Reformas Econômicas do Governo do Marechal Castelo Branco e a Repressão Militar do movimento operário, criaram-se as condições favoráveis para o aumento da Taxa

de Exploração; e por conseguinte, o aumento da Taxa de Lucro e do Investimento na economia brasileira. De 1967 a 1973, o PIB do Brasil elevou-se significativamente tendo ocorrido o denominado "Milagre Brasileiro".

Entretanto, a recessão mundial de 1973-1975 afetou a economia brasileira, reduzindo as taxas de crescimento do PIB. O modelo nacional-desenvolvimentista de base autocrático-burguês ainda prosseguiu de 1973-1980, com o Estado buscando dar um novo salto de crescimento da economia por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Governo Geisel). Nesse período tivemos um conjunto de obras públicas, aumentando bastante o endividamento externo do País. Em meados da década de 1970, a situação de liquidez internacional contribuiu para que o Brasil aumentasse o endividamento externo visando dar um novo salto da industrialização conduzido pelo Estado sob controle dos militares. Apesar das dificuldades da economia mundial na década de 1970, principalmente com os dois choques do Petróleo (1973 e 1975), o Brasil prosseguiu crescendo de 1973 a 1980.

Em 1980, quando Ronald Reagan assumiu a Presidência dos EUA, adotou a política do Dólar Forte, fazendo o FED (Banco Central norte-americano) elevar drasticamente a Taxa de Juros, afetando assim, as economias endividadas da América Latina, entre elas o Brasil que recorreu ao FMI, adotando um Programa de Ajustes que significou o fim do modelo nacional-desenvolvimentismo, levando o País a uma profunda recessão no começo da década de 1980.

Desde 1979, devido a pressão da sociedade civil, elevação da inflação e a crise da economia brasileira, o regime civil-militar começou o processo de Abertura Política lenta e gradual para a democracia. A década de 1980 no Brasil foi uma década de estagnação, instabilidade e dificuldades de crescimento da economia brasileira, tendo em vista a hiperinflação, dificuldades de acesso às finanças internacionais e o debilitamento da capacidade fiscal do Estado

brasileiro. O modelo desenvolvimentista perdeu o seu "motor de arranque": a capacidade de investimento do Estado. Ao mesmo tempo, por conta do fechamento dos mercados financeiros para o Brasil, em virtude do problema da dívida externa, não tivemos o investimento privado (o que explica no Gráfico 2 adiante, a queda brutal da Taxa de Lucro do capital no Brasil na década de 1980).

Por outro lado, no plano da sociedade civil, a década de 1980 foi uma década de lutas sindicais e acumulação de força social pela redemocratização do País. Tivemos a explosão do sindicalismo e associativismo com as Comunidades Eclesiais de Base e Associações de Moradores. A década de 1980 foi a década da disseminação do coletivismo como consciência social. Foi o período de ascensão do recém-fundado PT (em 1980) que tornou-se o polo da oposição de esquerda socialista que representava a força de ascensão do movimento popular e sindical.

Entretanto, os donos do Poder (a nova oligarquia industrial-financeira e o capital internacional) construíram um processo político de transição e transação democrática, com cautela e braço forte das Forças Armadas, apesar da ampla oposição liberal-popular. O movimento massivo pelas Diretas Já, em 1984 não impediu que o Presidente da República do novo governo civil fosse eleito não pelo voto popular, mas sim, pelo Colégio Eleitoral. O eleito Tancredo Neves (MDB) representou o homem da conciliação nacional, tendo como vice-presidente da República, José Sarney (PDS, o partido da ditadura militar).

Em 1988 foi promulgada a Nova Constituição-Cidadã que expressou em si, as contradições do processo de transição democrática. Por um lado, a nova carta constitucional, que fundava o Estado Democrático de Direito, continha os rudimentos de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, sendo a Constituição brasileira mais avançada em termos dos direitos sociais. Mas, por outro lado, a Constituição de 1988 não aboliu (ou alterou) a estrutura político-oligárquica do Estado brasileiro e o modo de representação política

capaz de dar efetividade material aos princípios do bem-estar social (o que significou que, nas décadas seguintes – de 1990 a 2019, a afirmação e desenvolvimento do Estado oligárquico-burguês de feição neoliberal, representou, num primeiro momento, o desprezo pela regulamentação da letra constitucional; e depois, a partir do próprio Golpe de 2016, a "derrubada" efetiva da Constituição Federal de 1988 pelo esvaziamento de sua materialidade no que diz respeito aos direitos sociais (por exemplo, na década de 1990 foi criado a DRU[2], dispositivo legal utilizado para remanejar recursos da Seguridade Social para a União. Além disso, embora o direito social de educação e saúde, por exemplo, conste na Constituição de 1988, ele se torna "letra morta" diante da lei aprovada no Governo Temer que congela o gasto público por 20 anos[3]).

Em 1989, o candidato da Frente Brasil Popular (PT-PCdoB), Luís Inácio Lula da Silva (PT), foi para o 2º. Turno das eleições presidenciais alavancado pelos anseios dos movimentos sociais, populares e sindicais. Na época, o PT e a CUT eram as representações da contestação social. Entretanto, a força de manipulação midiática da oligarquia dominante (TV Globo) contribuiu para a derrota de Lula e a vitória do candidato da direita, Fernando Collor de Mello (PRN).

---

2 A *Desvinculação de Receitas da União* (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

3 A Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. Trata-se duma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

De 1989 a 1991 foi o marco histórico-político de ascensão e afirmação do capitalismo global (Queda do Muro de Berlim, Consenso de Washington/Plano Brady e fim da URSS). Como salientamos no início, o governo Fernando Collor de Mello, a partir de 1990, deu o primeiro passo para a reestruturação do capitalismo brasileiro sob os moldes neoliberais visando retomar o crescimento da economia por meio do combate da inflação e estabilização da moeda adotando os pressupostos do novo modelo de desenvolvimento neoliberal (o domínio do mercado).

Devido a profunda insatisfação social e a inabilidade política em conduzir as Reformas de Base do capitalismo brasileiro na direção neoliberal, Collor de Mello foi descartado pelos Donos do Poder com o impeachment (1991). O fracasso do "pacote" de Collor visando abater a hiperinflação representou o seu descarte político pela oligarquia dominante. Com o impeachment de Collor, assumiu Itamar Franco, o vice-presidente que preparou o Plano Real (1992-1993), o plano de estabilização monetária (combate da hiperinflação), que tornou-se o pressuposto do desenvolvimento do capitalismo neoliberal no Brasil.

O Plano Real feito em 2003 ajudou a eleger o candidato do PSDB, Fernando Henrique Cardoso (FHC) que deu prosseguimento à integração do Brasil nos circuitos financeiros do capitalismo global. Com a amarração do Plano Real, o Governo FHC conduziu a pauta da reestruturação capitalista neoliberal no Brasil: Privatizações, Reforma do Estado, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência (não interessava aos Donos do Poder uma efetiva Reforma Tributária na medida em que era satisfatória a atual estrutura de cobrança de impostos e tributos, uma das mais injustas do mundo, pois nela, os mais ricos não pagam impostos).

Tal como em 1973 e 1980, a conjuntura interna de desenvolvimento da economia capitalista no Brasil foi afetado pelo movimento do capitalismo mundial (desde a década de 1960, a partir de 1964, reforçaram-se os vínculos estruturais de dependência com o

imperialismo e o movimento da mundialização do capital). Como dizemos, 1989-1991 foi o marco histórico-político da ascensão do capitalismo global. Desde a década de 1970, a mundialização do capital (produtiva, comercial e financeira) adquiriu aduiriu um novo patamar com a dominância do capital financeiro. No começo da década de 1990, o Plano Brady permitiu que o Brasil voltasse a frequentar o mercado internacional de crédito, desde que aplicasse a receita do Consenso de Washington. Desde 1980, o Brasil estava alijado das finanças globais por conta da dívida externa. A aplicação do receituário do Consenso de Washington (abertura comercial, liberalização financeira, privatizações, Reforma do Estado, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência) permitiu um novo modelo de desenvolvimento que – ao lado da estabilização monetária (Plano Real) – pudesse representar um novo salto na acumulação capitalista (no Gráfico 2 verificamos a retomada da Taxa de Lucros do capital no começo da década de 1990).

De 1990 a 2003 tivemos a aplicação do modelo neoliberal. Entretanto, a ascensão do capitalismo global na década de 1990 foi caracterizado pela instabilidade financeira, um traço da dominância do capital financeiro. Ocorreu nesse período, crise financeira no México (1994) e crises financeiras na Ásia (1996-1997), Rússia (1998) e depois, Brasil (1999). Em meio à crise financeira de 1997, o candidato do neoliberalismo no Brasil, FHC, conseguiu se reeleger. Logo após a eleição, por pressão do mercado financeiro, teve que desvalorizar o Real (1999) e recorrer ao FMI. O segundo governo FHC (1998-2002) foi marcado pelas dificuldades da crise do modelo neoliberal, aprofundado em 1999 com a desvalorização cambial no Brasil num cenário de instabilidade global por conta da crise da Nasdaq (a bolsa de valores da Nova Economia) nos EUA (2000). No começo da década de 2000, aprofundou-se a crise social no Brasil. A crise do capitalismo neoliberal atingiu toda a América Latina (com destaque para a Argentina e Venezuela). Em 2002, o candidato neoliberal do PSDB - José Serra - perdeu as eleição para

o candidato da oposição da Frente Brasil Popular – Luís Inácio Lula da Silva. Os candidatos de orientação neoliberal foram derrotados em eleições na Argentina (2002), Venezuela (1999), Equador (2006) e Bolívia (2005).

De 2003 a 2010, sob os governos Lula (PT), o Brasil adotou um modelo de desenvolvimento que, de certo modo, fez contraponto ao modelo neoliberal, sem romper efetivamente com ele. Na verdade, sob o neodesenvolvimentismo o Estado brasileiro continuou sendo um Estado neoliberal de feição oligárquico-política. Para governar, Lula adotou a estratégia de conciliação de classe capaz de conduzir o que seria um novo modelo desenvolvimentista nos marcos do bloco no poder oligárquico-burguês sem romper com os pilares da macroeconomia neoliberal (Lula manteve por exemplo a tríade da regulação neoliberal: superávit primário, meta de inflação e câmbio flutuante).

Mas o movimento do capitalismo global não deixou de ser uma determinação fundamental para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro dependente e associado à mundialização do capital. Na década de 2000, a conjuntura da economia global influenciou os rumos do desenvolvimento do Brasil – o elo mais forte d imperialismo na América do Sul. O novo modelo de desenvolvimento - que denominamos neodesenvolvimentismo - beneficiou-se, ao lado de outros países da América do Sul, do *boom* de liquidez internacional (2001-2007) e dos altos preço das *commodities* por conta da ascensão da China no mercado mundial.

Na verdade, o *neodesenvolvimentismo* conciliou política de crescimento da economia com "inclusão social". O choque de capitalismo mobilizou investimentos do Estado (Programa de Aceleração do Crescimento) num contexto de aumento das receitas por conta do *boom* das commodities. A "inclusão social" (o combate à pobreza extrema e desigualdade de renda) ocorreu com os Programas de Transferência de Renda e, por pressão das Centrais Sindicais, a Política de Valorização do Salário Mínimo visando reativar o

mercado interno de massas. O neodesenvolvimentismo e o lulismo – como estratégia política de conciliação de classe – foi considerado um "reformismo de baixo impacto" (André Singer) – ou nem isso - pois, nesse tempo histórico de bonança global, não investiu no acumulo de forças sociais e políticas para a adoção de reformas de base necessárias para dar apoio e sustentação à programática de crescimento com "inclusão social" (os governos neodesenvolvimentistas – de 2003-2014 – nada fizeram para reverter a desindustrialização do Brasil). .

Em 2008 ocorreu a profunda crise financeira e uma recessão da economia no centro orgânico do capitalismo global (EUA). O *big crash* de 2008 significou um novo marco histórico de desenvolvimento capitalista global, demarcando na década de 2010, importantes mudanças do sistema mundial de poder e acumulação do capital. O neodesenvolvimentismo não seria o mesmo na década de 2010. Na verdade, como temos salientado, o capitalismo global entrou numa longa depressão na década de 2010. Embora a crise de 2008 não tenha afetado de imediato, o Brasil, por conta das políticas contracíclicas adotadas pelo Governo Lula (aumento do crédito e gasto público), a crise capitalista só foi se manifestar no Brasil como efeito retardado no governo Dilma Rousseff (2011-2014).

Pode-se dizer que, de 2011 a 2014 (período do governo Dilma) tivemos o período de *crise do neodesenvolvimentismo*, não apenas devido as suas contradições internas, mas por conta de mudanças de fundo na dinâmica do capitalismo mundial que determinaram – ao lado da elementos internos – os limites para políticas reformistas de cunho pós-neoliberal. Com a longa depressão da década de 2010, abriu-se um período histórico de reação do capitalismo global no seu núcleo hegemônico (EUA), um "novo imperialismo" mais voraz do que aquele que surgiu no período de ascensão do capitalismo global (a disputa hegemônica entre EUA e China/

Rússia tornou-se flagrante, principalmente a partir da formação dos BRICS (2009)[4].

Além dos problemas internos de condução da macroeconomia do neodesenvolvimentismo (falta de investimentos privados e crise fiscal), a nova dinâmica da economia da China, a partir de 2011, expos os *limites da economia política do neodesenvolvimentismo* baseado num modelo de exportação de *commodities* (a inflexão do desenvolvimento chinês teve impacto em vários países da América do Sul com experiências pós-neoliberais). Como salientamos acima, desde a década de 1990, acelerou-se a desindustrialização do Brasil e o predomínio de commodities na balança comercial.

Os limites do neodesenvolvimentismo

Podemos destacar pelo menos dois principais limites do neodesenvolvimentismo: a (1) incapacidade (ou a falta de vontade política) de abolir o Estado oligárquico-politico herdado da década neoliberal (a década de 1990). Deve-se entender o Estado num sentido ampliado (sociedade política e sociedade civil). Deste modo, os governos neodesenvolvimentistas não fizeram a disputa ideológica na sociedade civil permanecendo no horizonte liberal, não acumulando forças sociais, culturais e políticas para

4 Em economia, BRICS é um agrupamento de países de mercado emergente em relação ao seu desenvolvimento econômico. Trata-se de acrônimo da língua inglesa que é geralmente traduzido como "os BRICS" ou "países BRICS" ou, alternativamente, como os "Cinco Grandes". O agrupamento começou com quatro países sob o nome BRIC, reunindo Brasil, Rússia, Índia e China), até que, em 14 de abril de 2011,[o "S" acrescido foi resultado da admissão da África do Sul (do inglês: South Africa) ao grupo. O grupo não é um bloco econômico ou uma associação de comércio formal, como no caso da União Europeia. Diferentemente, os quatro países fundadores procuraram formar um "clube político" ou uma "aliança", e assim converter "seu crescente poder econômico em uma maior influência geopolítica." Desde 2009, os líderes do grupo realizam cúpulas anuais.

o irremediável enfrentamento de classes. Pelo contrário, tanto Lula, quanto Dilma, reforçaram o leque ideológico do capitalismo neoliberal (a cidadania pelo consumo, o mito da "classe média", o empreendedorismo e o discurso identitarista ao invés da identidade de classe, etc). Depois, (2) a economia política do neodesenvolvimentismo não reverteu o processo de desindustrialização, preferindo adotar uma "linha de menor esforço": a rendição ao modelo de exportações de *commodities*.

Tal como em 1964, o cenário de crise profunda da economia – inclusive corroborada pela política de austeridade fiscal adotada pela Presidenta Dilma em 2015 - surgiu a oportunidade política para o Estado neoliberal expelir do governo, a programática neodesenvolvimentista do PT. Numa situação de crise estrutural do capitalismo brasileiro, tendo em vista a tendência histórica de queda da taxa de lucro e da disputa do orçamento público com programas sociais (elementos da luta de classe no Brasil), os Donos do Poder decidiram dar um Golpe de Estado para implementar as contrarreformas neoliberais necessárias para um novo patamar de acumulação capitalista no Brasil.

Embora tenha sido reeleita pelo voto popular em 2014, a Presidenta Dilma Rousseff (PT) sofreu um golpe de Estado em 2016, sendo destituída, assumindo o novo governo, o vice-presidente Michel Temer, o homem das contrarreformas estruturais necessárias do capitalismo brasileiro.

Era preciso dar continuidade ao projeto oligárquico-burguês dos Donos do Poder (oligarquia financeira e capitalismo internacional) noutras condições históricas, com a ofensiva neoliberal adquirindo um caráter voraz diferenciando-se daquela da década de 1990 quando o capitalismo global estava numa ascensão histórica. A partir de 2008, o capitalismo global entrou numa *longa depressão* que alterou o diapasão da ofensiva imperialista, principalmente nos países "dissidentes" da América do Sul integrados objetivamente à dominância neoliberal do bloco histórico EUA/União Européia.

Diante da crise do capitalismo global, as reformas capitalistas de viés neoliberal assumiram um caráter voraz de feição ultraliberal, principalmente com as ascensão de forças da extrema-direita (Governo Bolsonaro). O objetivo crucial da política de restauração da acumulação capitalista no Brasil é (1) aumentar a Taxa de Exploração, (2) capturar o Fundo Público e (3) espoliar as riquezas nacionais.

Gráfico 1
Variação do Produto Interno Bruto – Brasil
(1961- 2018)

A Evolução da Taxa de Lucro no Brasil

Depois da breve exposição histórica do desenvolvimento do capitalismo brasileiro da etapa nacional-desenvolvimentista à longa crise do capitalismo brasileiro e a experiência com os novos modelos – neoliberal (1990-2002) e neodesenvolvimentistas (2003-2014) e finalmente, a reafirmação voraz do modelo neoliberal (2016-2020) a partir da crise do capitalismo global e a longa depressão da economia global (2008-2020), podemos verificar a partir de

indicadores da Taxa de Lucratividade, a evolução das etapas do capitalismo brasileiro como sendo – pelo menos nos últimos 40 anos – marcado pelo declínio da Taxa de Lucro, o que explica as políticas de aumento da Taxa de Exploração e rompimento do projeto civilizatório iniciado com o modelo nacional-desenvolvimentismo do período democrático-popular (1956-1964).

Ao observarmos o Gráfico 2, verificamos que o modelo nacional-desenvolvimentista, que surgiu com o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), representando a *industrialização pesada* conduzida pelo Estado e pelas multinacionais associadas às empresas nacionais (o tripé desenvolvimentista), caracterizou-se pela queda da Taxa de Lucro do capital devido o aumento rápido da Composição Orgânica de Capital (crescimento do capital constante, principalmente o capital fixo: máquinas e equipamentos) num cenário político impeditivo do aumento da Taxa de Exploração (o período do "populismo"). Depois da breve recuperação no começo da década de 1960, observamos a queda brusca da lucratividade no período de 1962-1965, que coincide com a crise da economia do Governo João Goulart e o Golpe Militar de 1964.

A inflexão política ocorrida com o Golpe Militar de 1964 (fim do populismo e adoção do desenvolvimentismo autocrático burguês), representou uma nova retomada da Taxa de Lucro de 1964 a 1968 (o aumento da Taxa de Exploração por conta da repressão sindical e as Reformas Econômicas do Governo do Marechal Castelo Branco – PAEG - contribuem para isso[5]. Em 1968 a taxa de Lucro

---

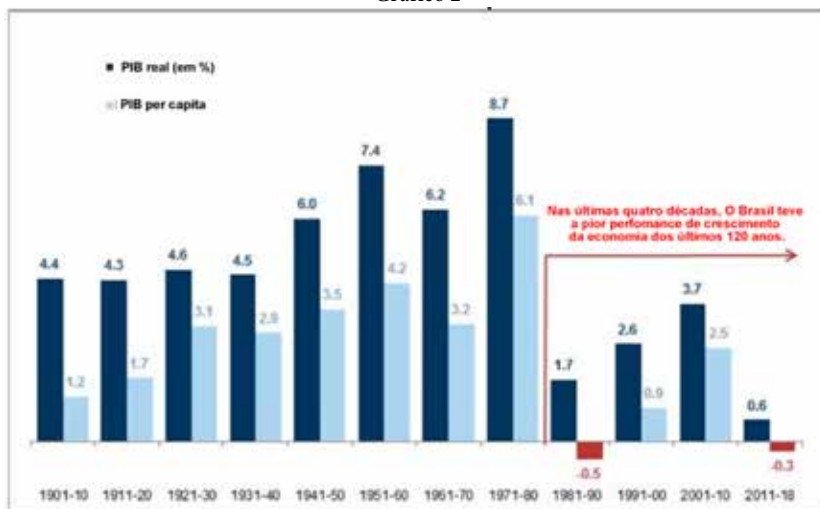
5 O Governo Castelo Branco adotou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), consequência da visão do ministro do Planejamento, Roberto Campos, que tinha como foco promover as reformas tributária, financeira e trabalhista e a diminuição dos desequilíbrios regionais na visão do capital monopolista. Para estruturar o Sistema Financeiro Nacional e corrigir a inflação, Castelo Branco estabeleceu medidas não-populares que propiciariam relativo sucesso na acumulação de capital: modificação na estrutura tributária (os impostos indiretos foram elevados e os diretos reduzidos, protegendo setores estratégicos pela concentração de renda); Política monetária restritiva (baixa emissão de moeda, principalmente);

teve uma leve queda por conta do cenário da instabilidade política e retomada das lutas sociais (o que levou ao endurecimento do regime militar e a adoção do AI-5). Mas a partir de 1969, a Taxa de Lucro teve uma pequena recuperação e depois um crescimento elevado (a época do Milagre Econômico, de 1967-1973).

A Taxa de Lucro atingiu seu pico em 1973, quando ocorreu a crise do capitalismo tardio, com a primeira recessão global depois da 2ª. Guerra Mundial. Depois de 1974, a lucratividade voltou a cair de modo persistente na última metade da década de 1970 (naquela época a economia brasileira ainda crescia). A queda brusca da Taxa de Lucro aconteceu em 1980 (crise da dívida externa) O colapso do modelo nacional-desenvolvimentista em 1980 projetou o País para uma *nova temporalidade histórica* de rebaixamento e instabilidade (oscilação para cima e nova queda) da Taxa de Lucro. O Brasil não mais recuperaria o patamar da Taxa de Lucro (e crescimento do PIB) que havia antes de 1980 – tal como as economias capitalistas centrais não mais recuperariam os índices de crescimento do PIB dos "trinta anos dourados" (1945-1975).

Na verdade, a baixa lucratividade contribuiu para pequenos índices de crescimento do PIB. Como demonstra o Gráfico 2, nos últimos 40 anos (1980-2020), o Brasil teve seu pior desempenho de crescimento do PIB dos últimos 120 anos. Portanto, a indicação histórica da evolução da Taxa de Lucro demonstra o movimento da variável determinante do investimento produtivo e da sustentabilidade do crescimento da economia e do desenvolvimento social nos marcos da ordem capitalista.

Estabilizar os preços, a imposição de regras para fixação de preços, a redução do poder aquisitivo, "arrocho salarial" ou política de salários (acreditavam na inflação por demanda).

Gráfico 2

Depois de cair em baixíssimos níveis na década de 1980, a Taxa de Lucro se recuperou um pouco no começo da década de 1990 com as Reformas Neoliberais. Apesar de pequena queda, ela voltou a crescer com o Plano Real e as reformas neoliberais dos governos FHC. Entretanto, a partir de 1999, a Taxa de Lucro voltou a cair até 2003, quando se iniciou o governo Lula. O período dos governos Lula (2003-2010) é um período de crescimento do PIB e recuperação da Taxa de Lucro no Brasil, embora num patamar bastante inferior àquele da década de 1960 e 1970. Com a crise de 2008, a lucratividade sofreu uma inflexão para baixo, que se aprofunda em termos relativos na década de 2010 (governo Dilma) com a crise do capitalismo global[6].

6 O marco histórico de início da crise do capitalismo global é a recessão global de 2008. Depois, os efeitos da crise global disseminaram-se como ondas de impactos pelo sistema mundial que, originando-se no centro dinâmico do sistema mundial (2008 e 2009 nos EUA e Japão; 2010 e 2011 na União Européia), atingiu a China (em 2012), e o Brasil (2014). Os efeitos da longa depressão da economia global na década de 2010 foram diferenciados. Por exemplo, a economia do Japão permaneceu estagnada; a economia dos EUA e da União Européia conseguiram recuperar o crescimento do PIB, mas a taxas menores comparadas

Gráfico 3
Brasil: Taxa de Lucro do Capital
(1953-2010)

Ao adotar o indicador da Taxa de Lucro como princípio teórico-metodológico, a análise histórico-materialista parte do princípio que, no capitalismo, a Taxa de Lucro é o indicador fundamental para o movimento da economia. É o movimento tendencial dela (e as contratendenciais que lhe são intrínsecas), que explicam as linhas essenciais da conjuntura. Na medida em que o capital necessita operar movimento de contratendencias, sendo o aumento da Taxa de Exploração, a contratendencias fundamental. Entretanto, o capital articula, desde sempre, como movimentos contratendenciais à queda da Taxa de Lucro – o objetivo da acumulação capitalista - o aumento da *exploração* e da *espoliação.* No caso do Brasil e de sua particularidade histórica como capitalismo *periférico, associado*

àquelas de 2008 e por períodos curtos (o que levou alguns autores keynesianos a dizer que vive-se uma estagnação secular). A China (e a Índia) continuaram crescendo, mas a taxas muito mais baixas do que aquelas verificadas na década de 2000. De 2015-2016, o Brasil entra na mais profunda recessão de sua história republicana e depois (2017-2019) cresce a taxas muito baixas (a economia brasileira está praticamente estagnada).

e dependente do capitalismo central (EUA e União Européia) tal movimento contratendencial do capital, assume um caráter mais intenso ou de excesso. O Brasil é o "país do excesso" na exploração (escravismo durante 350 anos e a superexploração do trabalho como regra da relação capital x trabalho); e espoliação – desde a Colônia (séculos XVI-Século XVIII).

No século XXI, o movimento da *espoliação* diz respeito às ofensivas do capital contra direitos sociais, trabalhistas e previdenciários e à privatização de patrimônio público (empresas públicas e recursos naturais) (HARVEY, 2003). Na década de 2010, repõe-se com força, o imperialismo dos EUA. Temos uma nova ofensiva geopolítica imperial no Norte da África (Primavera Árabe), Oriente Médio e América do Sul (golpes de Estado *de novo tipo*). A ofensiva geopolítica possui um caráter de espoliação pois visa apropriar-se da riqueza do fundo público e dos recursos naturais (como Petróleo, por exemplo). Em última instancia, a espoliação – o movimento de expropriação de sobretrabalho por meios políticos ou pela força) representa um movimento contratendencial á queda da Taxa de Lucro no capitalismo global, na medida em que a espoliação contribui para a desvalorização de elementos do capital constante (por exemplo, insumos ou matéria-primas).

Mesmo no período do regime civil-militar, o processo de industrialização se manteve como base objetiva da civilização brasileira, embora o crescimento do PIB não tenha se traduzido em bem-estar social. Pelo contrário, o "milagre brasileiro" (1967-1973) se caracterizou por altas taxas de crescimento e concentração de renda e desigualdade social. Apesar disso, o progresso industrial permitiu a formação do proletariado urbano-industrial a partir do qual iria se constituir de modo contrário, as forças de enfrentamento da ditadura militar e a formação de sujeitos do em-si e para -si da consciência de classe.

A crise da civilização brasileira começou efetivamente com o declínio do projeto de desenvolvimento industrial no País a partir da

crise da dívida externa em 1980. Os dois modelos de desenvolvimento (neoliberal e neodesenvolvimentismo) são experiências de re-inserção/acomodação do capitalismo brasileiro no movimento do capitalismo global, mas nenhum deles adotou com vigor um projeto de desenvolvimento industrial. A fase de crise estrutural do capitalismo global, a partir de 2010, reforçou o *rebaixamento civilizatório* do projeto burguês no Brasil, tendo em vista que a integração do capitalismo brasileiro tem um preço histórico: a reestruturação do Estado e da ordem social nos parâmetros de rebaixamento de direitos trabalhistas e previdenciários e o aprofundamento da concentração de renda e da desigualdade social com ameaças à "democracia liberal" (as regras do jogo democrático).

Como temos salientado, com o capitalismo global caracterizado pela crise estrutural de lucratividade, tornou-se necessário para o capital um salto significativo na Taxa de Exploração (o que presenciamos pelo menos desde a década de 1980).

A partir do Golpe de 2016 e a longa depressão da economia global, as margens de conciliação de classe no Brasil se reduziram por conta da crise do capitalismo global, colocando-se historicamente a necessidade de enfrentamentos sociais e políticos da classe subalterno (luta de classe) contra a classe dominante (os Donos do Poder, a oligarquia financeira), caso se queira resgatar os patamares mínimos do projeto da civilização brasileiro, mesmo nos termos do capitalismo democrático-popular.

A ideia de *rebaixamento civilizatório* adquiriu visibilidade plena nos países do capitalismo dependente, embora esteja se manifestando também nos países do capitalismo central. A *superexploração do trabalho* que desde sempre caracterizou o capitalismo dependente, atualmente, com o capitalismo global desdobra-se como determinação da exploração do capital no plano global. De categoria particular do capitalismo dependente por conta da *troca desigual* entre periferia e centro (como defendeu a Teoria Marxista da Dependência), a superexploração do trabalho se repõe atualmente

como categoria fundamental do capitalismo global imerso no declínio e crise de lucratividade persistente no âmbito do sistema capitalista global.

O declive histórico da civilização brasileira (2016-2020)

Imerso na crise política e institucional desde o Golpe de 2016, o Brasil não consegue crescer de forma sustentável, mesmo quando as economias do centro capitalista – EUA e União Européia – tiveram crescimento do PIB (em 2017-2019). Apesar da longa depressão do capitalismo global, verifica-se ciclos de crescimento, embora a taxas medíocres e insustentáveis. Em 2019, vislumbra-se mais uma desaceleração da economia global e provável recessão que compõe a crise estrutural do capitalismo global. O Brasil saiu da recessão de 2015-2016 para a estagnação. Não se trata apenas de políticas econômicas malconduzidas (como diz a oposição de esquerda keynesiana), mas do próprio cenário global de crise capitalista no interior da qual o Brasil está inserido (é claro que a política ultraliberal aprofunda o viés de baixa, embora ela crie condições para o aumento da retomada da Taxa de Lucro via aumento da Taxa de Exploração, o que significa que o Brasil pode crescer o PIB – com índices pífios, mas aprofundando a pobreza e desigualdade social).

Enfim, vive-se um ciclo de reação capitalista que reinstala na América do Sul, políticas adotadas desde 1980 durante a ascensão do capitalismo neoliberal. Aumenta a pressão geopolítica contra países que se afastaram da área de influência de Washington e buscaram um modelo alternativo ao neoliberalismo. A disputa geopolítica internacional afetou o desenvolvimento de novas experiências sociais de desenvolvimento, o que demonstra a profundidade da crise do capitalismo global e a reposição da subalternidade do capitalismo dependente latino-americano.

A voracidade do imperialismo no começo do século XXI diz espeito à crise estrutural do capitalismo global. Mobilizam-se forças externas e internas visando o aumento da Taxa de Exploração capazes para contrarestar a tendência de queda da Taxa de Lucro. Nesse caso, a recuperação da categoria de Exploração torna-se importante, tanto quanto a recuperação da categoria de imperialismo, na medida em que elas explicam o movimento do capitalismo global e sua relação com o capitalismo periférico dependente.

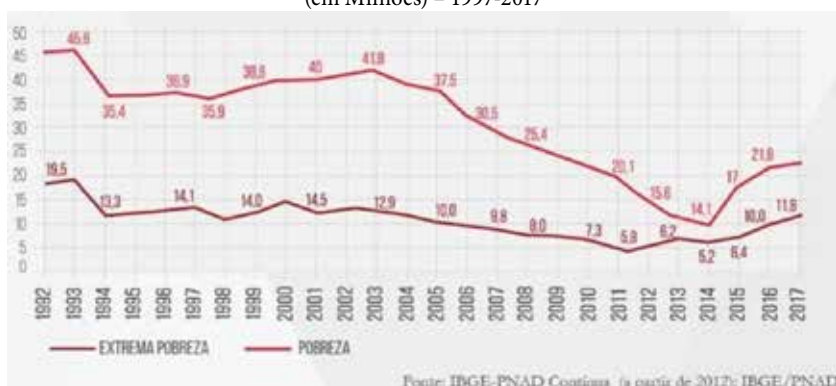
Como prosseguimento do golpe de 2016, a eleição de 2018 – com a prisão do candidato de maior expressão popular (Luis Inácio Lula da Silva, do PT) pela Operação Lava-Jato, disseminação de *Fake News* explorando o sentimento antipetista, entre outras situações anômalas (o candidato Jair Bolsonaro não participou de nenhum debate eleitoral), levou à vitória, o candidato da extrema-direita, Jair Bolsonaro (PSL), a quem coube – depois de Michel Temer (PMDB) fazer o serviço dos donos do Poder (desmontar o projeto de Nação e reestruturar o capitalismo brasileiro, extinguindo, de vez, qualquer traço instaurado desde o período nacional-desenvolvimentista). Em 2019 foi aprovada a Reforma da Previdência e outra mini-Reforma Trabalhista que representam aquilo que salientamos como sendo o movimento estrutural de aumento da Taxa de Exploração *pari pasu* à espoliação do fundo público e dos recursos naturais, etc como movimento contratendencial à crise histórica de lucratividade.

Nesses termos, o Brasil de 2019 ainda se debate em destruir o projeto de civilização do capital que começou com Getúlio Vargas (direitos trabalhistas e previdenciários). A crise estrutural do capitalismo global coloca como exigência histórica, a destruição do projeto civilizatório nas áreas periféricas dependentes e a refuncionalização do Brasil como mero fornecedor de *commodities* para o mercado mundial (neocolonialismo) e *maquiladora* de produtos de baixo valor agregado (com uma força de trabalho de qualificação média com baixos salários), projeto originário da Casa Grande

(agrarismo) derrotado na década de 1930 por Getúlio Vargas e seu projeto de industrialização do Brasil. Com a crise estrutural do capitalismo global, a classe dominante brasileira predominantemente rentista-parasitária, fez a opção pela reação histórica neofascista visando refundar a República brasileira na direção de seus interesses de dominação de classe.

O temor supremo da classe dominante é com a rebelião da Senzala: a convulsão social dos novos proletários de classe média e da pobreza extrema (o que explica o reforço da tendência *militarista* no Estado brasileira). O Gráfico abaixo demonstra que, a partir da profunda recessão de 2015-2016 e das políticas ultraliberais adotadas por Michel Temer, a pobreza e a extrema pobreza cresceram no Brasil a partir de 2017. Com as políticas de desmonte da proteção social e a reversão das políticas públicas adotadas nos governos neodesenvolvimentistas, tal tendência de crescimento da pobreza e extrema pobreza deve se acentuar – ao lado da proletarização das camadas médias assalariadas (o precariado).

Gráfico 4
Brasil: Pobreza e Extrema Pobreza
(em Milhões) – 1997-2017

Fonte: IBGE-PNAD Contínua (a partir de 2012); IBGE/PNAD

Como temos salientado, a conjuntura internacional do capitalismo hegemônico desde o fim da 2ª. Guerra Mundial (1945) demarcou estruturalmente as opções de desenvolvimento do capitalismo

brasileiro. Com a crise do capitalismo global a partir de 2008, colocaram-se novas condições para o desenvolvimento da acumulação capitalista na periferia que limitam as possibilidades do projeto civilizatório da modernidade brasileira.

A superexploração do trabalho e o poder do Estado oligárquico são pilares do Poder do capital e numa situação de crise, qualquer tentativa de desmonta-lo é impedida com violência. A violência da Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência expõem a *reposição* da superexploração do trabalho necessária para recuperar a acumulação do capital ao mesmo tempo que implodem a civilização brasileira, expondo no Brasil a etapa da barbárie social. O desmonte do mundo do trabalho iniciado com o neoliberalismo da década de 1990 diz respeito, *não* a uma situação de conjuntura, mas sim, à reorganização estrutural da civilização do trabalho por conta da nova dinâmica crítica de acumulação capitalista.

Temos caracterizado a *nova morfologia do trabalho* como sendo constituída pela *nova precariedade salarial*, que diz respeito, não apenas aos locais de trabalho das organizações privadas e públicas, mas o novo perfil do mercado de trabalho, imerso na crise do emprego e da disseminação do trabalho precário (a dita "uberização do trabalho" com a precariedade salarial sendo articulada pelo capitalismo de plataforma). Ao lado da pobreza extrema da velha informalidade, emerge uma nova pobreza urbana das "classes médias" *proletarizadas*. Assim, a nova informalidade convive, lado a lado, com a velha informalidade e com a pobreza extrema. Mais uma vez, com a consolidação da *modernização catastrófica* no Brasil, temos a reprodução do arcaico no interior do novo capitalismo flexível. A modernização conservadora deu lugar à catástrofe da modernização. O sentido da "dependência" – que Caio Prado Jr. salientou como sendo o sentido da colonização - explicita-se com a funcionalização do *atraso* a partir do salto do *novo* que colapsa, imerso em sua crise estrutural.

Referências

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo: Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Projeto editorial Praxis, 2014.

_______________**A Crise do Capitalismo Global**. Textos do Curso Livre 2019, RET, mimeo.

MARQUETTI, Adalmir; MALDONADO FILHO, Eduardo e LAUTERT, Vladimir. "The Profit Rate in Brazil (1953-2008)". CARCHEDI, Giglielmo and ROBERTS, Michael. **World In Crisis: A Global Analysis of Marx´s Law of Profitability**. Chicago: Haymarket Books, 2018.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, , 2003.

CAPÍTULO 2

OS IMPASSES DO DESENVOLVIMENTO FRENTE À CRISE AMBIENTAL[1]

Agnaldo dos Santos[2]

Existe um longo debate, tanto na teoria econômica quanto nas demais ciências sociais, acerca do papel do crescimento econômico e do desenvolvimento nas formas de desigualdade social. E o quanto deste crescimento afeta as condições de vida da humanidade no planeta.

Durante quase 150 anos, o otimismo em relação ao crescimento econômico envolveu praticamente todo o espectro político da direita à esquerda. Enquanto os primeiros defendiam as "leis naturais" do mercado como garantia de crescimento econômico, os seus críticos argumentavam que o controle racional e planejado da atividade econômica é que seria o caminho para um crescimento permanente.

1 Este texto é uma versão ampliada da apresentação "A questão ambiental e os desafios do desenvolvimento", realizada no XIX Fórum de Análise de Conjuntura.

2 Sociólogo e professor de Economia Política do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas na Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp, campus Marília. E-mail: agnaldo.santos@unesp.br

Desde então, a questão é: o desenvolvimento nacional deve ser associado exclusivamente ao crescimento econômico perene? Aliás, isto é possível em um planeta com recursos claramente finitos? Propomos discutir neste texto alguns aspectos acerca do dilema entre a redução do impacto ambiental derivado do crescimento econômico e estratégias de desenvolvimento capazes de garantir maior equidade social. Propomos neste texto iniciar a discussão com um breve histórico dos traços gerais de industrialização nos últimos dois séculos. Após recapitular o surgimento e as vertentes atuais da economia ecológica, olharemos para algumas sugestões de estratégias de desenvolvimento com potencial de conciliar, na medida do possível, estas tendências aparentemente contraditórias entre sustentabilidade e desenvolvimento.

Os caminhos do crescimento econômico

Na economia, na sociologia e em outros campos do saber, o debate sobre desenvolvimento ficou caracterizado, nas primeiras décadas do século passado, como "teorias da modernização". De fato, desde Adam Smith, passando por David Ricardo, Conde de Saint-Simon, Karl Marx, August Comte e outros autores dos séculos XVIII e XIX, se entendia que a especialização das atividades desenvolvidas em sociedade levaria ao aumento da produtividade, aumento da riqueza e de sua disseminação. Claro, em Marx havia a denúncia da exploração e a necessidade da superação do capitalismo, mas a ideia de que este deixaria à posteridade as conquistas do aumento da produtividade continuava presente. São famosas as passagens do *Manifesto do Partido Comunista* (2012) em que ele e Engels indicaram que as contradições da produção social e da apropriação privada levariam à sua superação, de forma dialética, o que implicava aceitar que o crescimento continuaria como *conditio sine qua non* para a sociedade pós-capitalista.

> Em menos de um século de dominação como classe, a burguesia criou forças produtivas mais numerosas e colossais do que todas as gerações anteriores somadas. Subjugação das forças da natureza, maquinaria, aplicação da química na indústria e na agricultura, navegação a vapor, ferrovias, o telégrafo elétrico, expansão das áreas de cultivo em continentes inteiros e da navegação fluvial, populações inteiras brotadas do solo — que século anterior anteviu semelhantes forças produtivas adormecidas no regaço do trabalho social? [...] As relações burguesas tornaram-se estreitas demais para comportar a riqueza que elas próprias geraram. E de que forma a burguesia supera essas crises? Por um lado, mediante a aniquilação forçada de toda uma massa de forças produtivas; por outro, graças à conquista de novos e à exploração mais aprofundada de antigos mercados. De que forma, portanto? Dando origem a crises mais abrangentes e violentas e reduzindo os meios capazes de preveni-las. As armas de que a burguesia se valeu para derrotar o feudalismo voltam-se agora contra a própria burguesia (Marx e Engels, 2012, arquivo Epub).

De fato, as primeiras experiências exitosas de revolução socialista no início do século passado encontraram como primeiro desafio o aumento da produtividade do trabalho. Após a consolidação do poder bolchevique, Lênin e outros teóricos do processo revolucionário buscaram formas de adotar o padrão produtivo que a literatura chamou de taylorismo-fordismo, pelo menos nos primeiros estágios da reconstrução econômica após a revolução. De acordo com Moraes Neto (2008), havia uma contradição na avaliação leninista, que cobraria um preço caro décadas depois - para o líder bolchevique, o “método Taylor” seria a expressão do avanço das forças produtivas, mesmo que engendrada na lógica geral de exploração capitalista. Mas era, de fato, uma reversão aos processos manufatureiros, não um desdobramento da maquinofatura:

> Se o taylorismo se encaixa perfeitamente dentro dessa contribuição do capital, então sua assunção pelo socialismo é não só inexorável como benfazeja, pois assim se poderia eliminar seu lado negativo e preservar seu lado positivo. O problema

> surge quando se considera o taylorismo (mais especificamente, o taylorismo-fordismo) como algo que não se encaixa de forma alguma dentro dessa positividade das forças produtivas capitalistas, caracterizando-se, isto sim, como uma forma imanentemente medíocre de organização produtiva, inteiramente prisioneira da tão milenar noção de que produzir é utilizar da mais eficiente forma possível o ser humano em sua corporalidade como instrumento por excelência de produção. Caso este fosse o entendimento de Lênin sobre o taylorismo, então se teria uma base conceitual para justificar a afirmação de Devinatz de que "Lênin via o taylorismo apenas como uma medida temporária [...]" (Moraes Neto, 2008, pp. 661-662).

Submissão do trabalhador ao aumento da produtividade ou ampliação da maquinaria como caminho ao socialismo, o fato é que ambas as estratégias tinham como pressuposto o crescimento econômico. Esta questão se manteve ao longo de toda a história soviética. Ampla literatura foi desenvolvida no bojo da *Nova Política Econômica* (NEP), desenvolvida após a guerra civil e que antecedeu os anos stalinistas[3]. Este debate foi tão intenso que foi revisitado décadas depois pela República Popular da China, quando esta resolveu adotar mecanismos mercantis e de abertura comercial para incrementar seu crescimento econômico.

Aliás, não foi apenas a NEP soviética que inspirou os rumos recentes da China: a grande crise do capitalismo nos anos 1930, e o período posterior às grandes guerras, fez prevalecer arranjos econômicos com forte orientação estatal, naquilo que ficou conhecido como "capitalismo regulado". Países que estavam em processo de reconstrução, como Japão, Alemanha. Inglaterra e outros do centro do sistema, além daqueles na periferia que haviam passado por processos de descolonização, como os africanos e asiáticos, adotaram ou estratégias de *catch-up* ou planificação econômica em larga escala.

---

3 Desenvolvemos algumas considerações sobre os dilemas econômicos da União Soviética em Santos (2018), pp. 36-46.

> Entre os países de desenvolvimento atrasado já havia surgido uma grande divisão ao fim da Segunda Guerra Mundial, na forma da experiência manufatureira. O "resto" - compreendendo China, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia na Ásia; Argentina, Brasil, Chile e México na América Latina; e Turquia no Oriente Médio - havia adquirido suficiente experiência manufatureira na produção de seda, tecidos de algodão, gêneros alimentícios e bens de consumo leves para avançar para setores de média e posteriormente de alta tecnologia (Amsden, 2009, p. 28).

Com graus distintos, todos esses casos apresentavam o Estado como indutor de crescimento econômico por meio de empresas públicas ou mecanismos de financiamento da industrialização[4].

Uma questão que ligava todas as correntes teórico-políticas, a despeito de todas as suas divergências, era o ceticismo em relação ao fantasma malthusiano. Thomas Malthus postulava, em suas discussões com o amigo David Ricardo, que haveria um descompasso entre a velocidade de crescimento populacional e a capacidade das sociedades em produzir alimentos suficientes para acompanhar esse aumento demográfico.

> "Devemos reprovar remédios específicos para o sofrimento humano" – argumentava Malthus – "e também devemos reprovar os homens bem intencionados, mas muito enganados, que pensam que estão prestando um serviço à humanidade, projetando esquemas para a eliminação total de erros particulares". A teoria da população em que Malthus baseava essas conclusões era relativamente simples. Ele acreditava que quase todas as pessoas eram impelidas por um desejo quase que insaciável de prazer sexual e que, por isso, as taxas de reprodução, quando incontidas, levariam a aumentos em progressão geométrica da

4 Uma discussão mais conceitual sobre a relação das firmas com o Estado nos processos de inovação e na constituição de sistemas nacionais de inovação pode ser encontrada em Nelson (2006).

> população; especificamente, a população duplicaria a cada geração (Hunt e Lautzenheiser, 2013, arquivo Epub).

Porta-voz dos interesses latifundiários ingleses do início do século XIX, acreditava que era preciso deixar as "forças naturais" agir para controlar o desequilíbrio demográfico, evitando programas sociais do Estado para as populações carentes. Era, portanto, defensor do *status quo* e de uma perspectiva econômica estacionária: após certo crescimento, era preciso brecar o desenvolvimento para se atingir um equilíbrio.

Ricardo (defensor dos interesses fabris ingleses), Marx e economistas posteriores refutaram essas teses, e os dados de aumento da produtividade agrícola ao longo do século XIX confirmaram esta posição.

> A abundância e a variedade dessas inovações [da Revolução Industrial] quase desafia a compilação, mas enquadram-se em três princípios: 1) substituição da habilidade e do esforço humanos por máquinas - rápidas, regulares, precisas, incansáveis; 2) a substituição de fontes animadas por fontes inanimadas de força, em particular, a invenção de máquinas para converter o calor em trabalho, abrindo assim uma quase ilimitada oferta de energia; 3) o uso de novas e muita mais abundantes matérias-primas, em particular, a substituição de substâncias vegetais ou animais por materiais minerais e, finalmente, artificiais (Landes, 1998, p. 206).

Não havia dúvidas, durante os primeiros 150 anos de Revolução Industrial, quanto às possibilidades abertas de desenvolvimento permanente pela maquinofatura. Questionamentos sobre as virtudes do crescimento econômico apareceram apenas na segunda metade do século XX. Ainda assim, certo ar de ceticismo sobre o impacto da atividade humana no meio ambiente sobreviveu por algumas décadas, e apenas alguns eventos catastróficos com a marca da "racionalidade moderna" passaram levantar dúvidas sobre a marcha inexorável do crescimento.

A ascensão da consciência ambiental

Os estudos sobre o surgimento da pauta ambiental nos movimentos sociais e na agenda política apontam, em geral, o fim da década de 1950 em diante como o momento no qual relatórios acadêmicos e livros de divulgação científica despertaram o interesse da opinião pública pelo tema. Um pouco antes, no final da II Guerra Mundial, a aplicação bélica da energia atômica, derivada de estudos avançados na área da física, já havia alertado o mundo para os perigos por trás do avanço do conhecimento. O lançamento, em 1947, do *Dialética do Esclarecimento*, de Theodor Adorno e Max Horkheimer, amadureceu as reflexões que indicavam, nas origens do pensamento ocidental, o germe do que ficou conhecido como razão instrumental.

> Com a negação da natureza no homem, não apenas o *telos* da dominação externa da natureza, mas também o *telos* da própria vida se torna confuso e opaco. No instante em que o homem elide a consciência de si mesmo como natureza, todos os fins para os quais ele se mantém vivo – o progresso social, o aumento de suas forças materiais e espirituais, até mesmo a própria consciência – tornam-se nulos, e a entronização do meio como fim, que assume no capitalismo tardio o caráter de um manifesto desvario, já é perceptível na proto-história da subjetividade (Adorno e Horkheimer, 2006, arquivo Epub)

O conhecimento do mundo seria, também instrumento de dominação das coisas e dos homens. A chamada Teoria Crítica foi consolidando uma suspeita acerca do otimismo com relação à racionalidade moderna.

No ano de 1962 veio a público o livro *Primavera Silenciosa* (2013), da bióloga estadunidense Rachel Carson, no qual era apontado o profundo impacto do uso intensivo de pesticidas na agricultura e da poluição derivada da atividade econômica ao meio ambiente. Este livro, considerado um dos mais influentes da história

da ciência, inspirou o início da luta de movimentos ambientalistas na década de 1960, ao mesmo tempo que a cultura juvenil ocidental passava a questionar os valores da sociedade de consumo de massa, expressada na época pelo movimento *hippie* . Uma década depois, em 1972, era lançado o relatório *Os limites do crescimento* (Meadows, Randers e Meadows, 2008), uma elaboração do Clube de Roma, organização fundada em 1968 por um grupo de personalidades do mundo político, científico e empresarial da Europa e dos Estados Unidos, preocupados com o desenvolvimento sustentável. O relatório, organizado por pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), apresentava projeções matemáticas para discorrer sobre o futuro dos recursos naturais e sua relação com a dinâmica econômica e demográfica. As conclusões gerais eram de que a humanidade deveria rever os padrões de crescimento, do contrário surgiram diversos problemas decorrentes do impacto ambiental da ação humana. Apesar de algumas controvérsias sobre eventuais exageros nos prognósticos, este documento acabou influenciando os encontros internacionais organizados pela ONU, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada Eco-92.

Um dos colaboradores do Clube de Roma, consultor na elaboração do "Limites do Crescimento", foi um economista romeno chamado Nicholas Georgescu-Roegen, que seria considerado depois um dos fundadores da economia ecológica e inspirador do movimento pelo decrescimento. Mesmo egresso da área matemática, o que lhe rendeu elogios do *mainstream* acadêmico quando chegou nos Estados Unidos, foi gradativamente se afastando da ortodoxia econômica quando passou a estudar o princípio da entropia na Física. Sua principal obra foi *A lei da Entropia e o processo econômico* (Georgescu-Roegen, 2012), texto no qual expõe suas principais teses.

> Uma vez que Malthus não viu que os resíduos também criavam certo número de problemas econômicos, era normal que os

> diferentes economistas, que ignoravam até *inputs* dos recursos naturais, não dispensassem atenção aos *outputs* dos resíduos. Em consequência,a exemplo dos recursos naturais, os resíduos simplesmente não são levados em conta na função de produção padrão. Em alguns manuais, a única menção à poluição é o exemplo da lavanderia que sofreu uma perda por causa da proximidade de uma chaminé (Georgescu-Roegem, 2012, p. 91).

Havia, para ele, uma urgência em discutir questões ambientais nos trabalhos acadêmicos de economia, para não falar de políticas públicas sintonizadas com esses debates. Mas não era apenas o problema da poluição que o incomodava: haveria de fato uma impossibilidade de manter o crescimento econômico ininterruptamente, da perspectiva do acesso à energia.

Na 2ª Lei da Termodinâmica existe este princípio da entropia, que mede o grau de desordem das partículas; quanto maior a desordem, maior o estado entrópico. Na Termodinâmica, existe a constatação que todo sistema tende ao aumento de entropia, e que a manutenção da ordem em um subsistema aumenta a entropia em todo o sistema. Em outras palavras, com o passar do tempo, fica cada vez mais difícil gerar energia e produzir movimento ordenado (que os físicos chamam de "trabalho"), e tende a aumentar na mesma proporção os resíduos inutilizáveis, que conhecemos por poluição. Haveria, portanto, limites naturais para um crescimento econômico indefinido ou perene.

> Para os economistas, é importantíssimo reconhecer que a Lei da Entropia está na origem da escassez econômica. Se essa lei não existisse, poderíamos reutilizar à vontade a energia de um pedaço de carvão transformando-o em calor, esse calor, em trabalho, esse trabalho, novamente em calor. Os motores, as habitações e até os organismos vivos (se é que ainda pudessem existir) também não se esgotariam jamais. Não haveria diferença econômica alguma entre os bens materiais e a terra no sentido de Ricardo (Georgescu-Roegen, 2012, p. 85).

De acordo com Georgescu, as análises baseadas em modelos econométricos desconsideram a variável "tempo" em seus cálculos, por serem construídos tendo em vista estruturas de reprodução econômica simples, com *inputs* e *outputs* que se retroalimentam. Não haveria nesse modelo relação alguma com o restante da realidade, no máximo aferição de algumas externalidades. Que para o economista romeno eram exatamente o principal elemento a ser estudado, uma vez que todas as teorias consideram como "natural" o crescimento. Uma vez que haveria limites para este crescimento econômico, seria necessário adotar uma série de medidas para que as gerações atuais não inviabilizassem o acesso aos recursos naturais das futuras gerações. Entre essas medidas, Georgescu defendia o uso racional dos recursos (por exemplo, privilegiando o uso de aço para transporte coletivo, não para o automóvel privado), adoção de políticas públicas para conter o crescimento acelerado dos países ricos, e dar moratória para que os países pobres pudessem continuar crescendo até minimizar as suas profundas desigualdades sociais.

Como era de se esperar, o *mainstream* econômico atacou ou ignorou as teses de Georgescu, e suas reflexões passaram algumas décadas relativamente desconhecidas.

> Seu banimento foi explicitamente assumido, em 1976, na décima edição do livro *Economics*, de [Paul] Samuelson. Em poucas linhas, professores e estudantes de economia foram advertidos de que ele não poderia mais ser aceito porque se embrenhara pela obscura ecologia, uma disciplina que os economistas ainda hoje acham tão estranha e suspeita quanto a quiromancia. Foi assim a excomunhão do autor de *Analytical Economics*, obra que dez anos antes havia sido elogiada em seu prefácio pelo próprio Samuelson (Cechin, 2010, p. 89).

Foi apenas no fim do século passado e início do século XXI que algumas de suas ideias começaram a ter visibilidade na academia e ganharam maior projeção na pauta política . A chamada economia

ecológica acabou convergindo para outras perspectivas teóricas, como o Movimento Anti-Utilitarista em Ciências Sociais (ou MAUSS - *Mouvement Anti-Utilitaire en Sciences Sociales*)[5], criado na França, ou vertentes da Nova Sociologia Econômica, inspiradas na abordagem de Karl Polanyi[6]. Em comum, todas apresentam uma rejeição aos cânones da economia neoclássica e propostas de construir modelos econômicos mais sustentáveis, abandonando a primazia do agente individual "racional" maximizador de interesses e minimizador de custos[7].

Vale notar que não só perspectivas mais críticas à economia neoclássica se desenvolveram na esteira da pauta do decrescimento. Uma das abordagens da chamada "economia verde" ou "economia sustentável" defende que é necessário realmente reduzir as taxas médias de crescimento, mas que todos os países deveriam fazê-lo a partir da situação em que se encontram. Um dos autores brasileiros que andaram defendendo esta tese é André Lara Resende (2013), que ao final acaba aceitando a velha tese da divisão internacional do trabalho, na qual alguns países serão produtores de *commodities* e outros produtores de manufaturados e serviços sofisticados.

> É claro que não é possível continuar indefinidamente com a série de ciclos de expansão do consumo material, alimentado pela turbina do crédito, até uma nova crise, que só se resolve com mais crescimento. A menos que haja uma mudança tecnológica radical, será preciso encontrar a fórmula do aumento do bem-estar numa economia estacionária [...] São grandes os desafios, sem dúvida. A competição capitalista me parece imprescindível para que seja possível encontrar as respostas aos problemas criados por seu sucesso (Resende, 2013, p. 81-83).

5 Para esta discussão, vide LÉVESQUE (2009).

6 *Id., ibid.*

7 Ver, por exemplo, Latouche (2009).

E há mesmo outros que flertam com variantes de neomalthusianismo, sugerindo que seria benéfico para a humanidade uma redução na população mundial, especialmente nas vertentes eugênicas[8].

De todo modo, há um conjunto de estudos e reflexões que, mesmo céticos em relação ao crescimento indefinido em um mundo de recursos limitados, apontam possibilidades plausíveis para países de desenvolvimento recente. Sugerimos olhar duas perspectivas criativas e de interesse singular para uma sociedade como a brasileira: a da "economia circular" e a das políticas públicas "orientadas por missões".

Na busca por alternativas

Como indicado acima, entre o fim do século passado e início deste foram surgindo diversos estudos cujas abordagens davam ênfase na questão ambiental. Livros como o de Annie Leonard, *A história das coisas* (2011), ou o de Tim Jackson, *Prosperidade sem crescimento* (2013), passaram a circular entre as estantes das livrarias das grandes cidades, com algum impacto no debate acadêmico e na opinião pública.

Leonard, ambientalista com passagem pelo Greenpeace e pelo *Global Alliance for Incineration Alternative* (GAIA), ficou famosa com uma material audiovisual postado no Youtube[9] com o mesmo título do livro, lançado posteriormente. Sua ênfase é na discussão de todo o ciclo econômico, da extração ao consumo e ao descarte, e como racionalizar o uso dos recursos naturais, alguns dos quais

8 "O Racismo 'científico' está de volta, no rastro da direita", por Angela Saini. Disponível em https://vermelho.org.br/2019/05/20/o-racismo-cientifico-esta-de-volta-no-rastro-da-direita/. Acessado em 09/12/2019.

9 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3c88_Z0FF4k. Acessado em 18/11/2019.

tem tratamento pernicioso apenas para garantir retorno lucrativo substancial e rápido às grandes corporações.

> Mas já produzimos hoje, em todo o planeta, quase seis vezes a quantidade de emissões de CO_2 que precisamos reduzir até 2050 para evitar o caos climático! Considere ainda a necessidade de elevar o padrão de vida dos países mais pobres do mundo, o que significa aumentar suas emissões de dióxido de carbono… Com esse elemento sobrecarregando a atmosfera e nossas demandas em extrair recursos e alterar ciclos vitais da Terra, estamos exaurindo o planeta além de seus limites. Se não reavaliarmos os sistemas de produção e extração e não modificarmos a forma como distribuímos, consumimos e descartamos nossas Coisas – modelo que chamo de extrair-fazer-descartar –, o ritmo da economia matará o planeta (Leonard, 2011, pp. 13-14).

Já Jackson, professor britânico que participou da Comissão de Desenvolvimento Sustentável do Reino Unido, toma uma das premissas de Georgescu, segundo a qual os países de economia desenvolvida já atingiram um patamar satisfatório de conforto material, portanto nestas regiões não faria mais sentido perseguir de modo caótico um crescimento econômico que apenas agrava os desastres ambientais. Também é influenciado por Amartya Sen quanto à necessidade de redefinir bem-estar para além do consumo material.

> O desafio para a sociedade é criar condições nas quais esses direitos básicos sejam possíveis. É provável que isso requeira atenção mais focada nas condições sociais, psicológicas e materiais de vida do que é comum em sociedades de livre mercado - por exemplo, o bem estar psicológico das pessoas e a resiliência das comunidades. Embora seja crucial, isso não significa nos estabelecermos em uma visão de prosperidade baseada em restrições e sacrifício. As capacitações são inevitavelmente limitadas por condições materiais e sociais. Algumas formas de funcionar podem mesmo ser obstruídas completamente, e sobretudo quando dependem muito da produção material. Mas as funções sociais e psicológicas não são, de qualquer maneira, melhor servidas pelo materialismo [...] (Jackson, 2013, pp. 61-62).

Mais recentemente, veio à público outro livro nesta mesma sintonia, *A economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo* (2019), de Kate Haworth. Economista que atuou na Oxfam (uma confederação que congrega diversas organizações que atuam contra a desigualdade e a pobreza), segue na mesma trilha das abordagens heterodoxas que apontam a insustentabilidade do atual modelo econômico. Instabilidades financeiras permanentes, enorme desigualdade social (inclusive nos países centrais) e pressão ao meio ambiente são sinais de que o mito do *homo oeconomicus* racional e garantidor de crescimento permanente não se sustenta mais.

> E se começássemos a economia não com suas teorias há muito estabelecidas, mas com as metas a longo prazo da humanidade, e então buscássemos o pensamento econômico que nos permitisse atingi-las? Tentei fazer um desenho dessas metas, e, por mais ridículo que isso possa parecer, o resultado foi algo semelhante a uma rosquinha – sim, aquela rosquinha também chamada de donut, com um buraco no meio. [...] Dentro do anel interno – o alicerce social – estão as privações humanas críticas, como fome e analfabetismo. Fora do anel externo – o teto ecológico – está a degradação planetária crítica, como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade. Entre esses dois anéis está a rosquinha, o Donut em si, o espaço no qual podemos atender às necessidades de todos contando com os meios do planeta (Haworth, 2019, arquivo Epub).

Para facilitar sua concepção de economia circular, na qual o paradigma do crescimento exponencial deve ser abandonado por outro mais equilibrado, a autora sugere pensarmos nesta figura da rosquinha, do "donut": no interior da rosquinha estariam as necessidades básicas da humanidade, aqueles produtos e serviços indispensáveis para qualquer pessoa ter uma vida digna, sem carências naquilo que é essencial à sobrevivência. As bordas da rosquinha seriam os limites ecológicos, aquelas barreiras que não podem ser transpostas sem que ocorra ruptura do equilíbrio no planeta que

mantém viável a vida para a humanidade. Portanto, também seguindo os passos de Georgescu, Haworth aponta um intervalo de crescimento possível entre o "centro" e a "borda" do donut, que deveria neste processo garantir a redução da desigualdades sociais e o aumento de patamar do conforto material para boa parte da humanidade, mas tendo em vista uma barreira que deveria ser respeitada para não inviabilizar nossa vida no planeta.

> A humanidade enfrenta formidáveis desafios, e em grande parte é graças aos pontos cegos e metáforas equivocadas de um pensamento econômico obsoleto que acabamos chegando aqui. Mas, para aqueles que estão prontos a se rebelar, olhar para os lados, questionar e pensar de novo, são tempos excitantes. "Os alunos precisam aprender a descartar velhas ideias, como e quando substituí-las… a aprender, desaprender e reaprender", escreveu o futurista Alvin Toffler. Isso não poderia ser mais verdadeiro para aqueles que buscam a instrução econômica: agora é o grande momento de desaprender e reaprender os fundamentos da economia (Haworth, 2019, arquivo Epub).

Este tipo de proposição, visto ainda com muito ceticismo tanto no *mainstream* econômico como em certos círculos de esquerda, sugere um tipo alteração profunda na visão de mundo das pessoas que talvez só ocorra quando a emergência estiver batendo à porta. Porque não exige apenas mudanças individuais (como evitar desperdícios ou combater o comportamento consumista), mas também mudanças na gestão pública e nas organizações produtivas. E tais alterações são incompatíveis com políticas econômicas de orientação neoliberal, que mesmo após a crise global de 2008 ainda persistem em alguns países, notadamente na periferia do sistema.

Uma das economistas heterodoxas mais citadas nos últimos anos, a ítala-americana Mariana Mazzucato, cujo livro *O Estado Empreendedor* (2014) está contribuindo para o debate sobre as falácias do mercado auto-regulado, esteve algumas vezes no Brasil para compreender nosso modelo de banco de desenvolvimento.

Em um estudo sobre o BNDES[10], ela percebeu as potencialidades de um sistema de financiamento público capaz de articular diversos setores econômicos com metas exequíveis, a partir de objetivos concretos estabelecidos pelo poder público, que ela e o economista Caetano Penna, da UFRJ, chamaram de "políticas orientadas por missões". Estas "missões", ou objetivos concretos, seriam indutores de desenvolvimento guiados pela inovação, de forma inclusiva e sustentável.

> Políticas orientadas por missão podem ser definidas como políticas públicas sistêmicas que estão na fronteira do conhecimento para atingir metas específicas ou "a grande ciência para enfrentar os grandes problemas". [...] Políticas sistêmicas orientadas por missões devem ser baseadas em diagnósticos e prognósticos (inclusive *foresight*) sólidos e claros. Isso requer não só a identificação de elos inexistentes, falhas e gargalos – as fragilidades e os desafios – do sistema nacional de inovação, mas também a identificação dos pontos fortes do sistema (Mazzucato e Pena, 2016, p. 7).

Nesta perspectiva, o Estado brasileiro deveria utilizar o sistema de financiamento público para identificar e aportar recursos em segmentos nos quais empresas brasileiras já possuem *expertise*, ao invés de tentar compensar nosso atraso nas inovações desenvolvidas nas 3ª e 4ª revoluções tecnológicas, cujas pesquisa e desenvolvimento demandam um enorme montante de recursos cada vez mais escassos. Os autores sugerem, como exemplo, aproveitar todo o complexo do Sistema Único de Saúde (SUS), que necessita do desenvolvimento de medicamentos, vacinas *et cetera* para criar cadeias produtivas de empresas fornecedoras de máquinas e insumos para este tipo de atividade. O mesmo valeria para pesquisas e produtos desenvolvidos pela Empresa Brasileira de Pesquisa

---

10 *O Sistema Brasileiro de Inovação: Uma proposta de políticas "orientadas por missões"*, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Agropecuária (EMBRAPA), originalmente criada para soluções de agricultura familiar. Ela que também poderia oferecer inovações agroecológicas formadoras de outra cadeia produtiva com potencial de geração de empregos.

> Uma agenda de políticas orientadas por missões baseada nessas recomendações aumentaria a eficácia das políticas de inovação do Brasil. Teria também o potencial para ajudar a reequilibrar as finanças públicas, não através de cortes de gastos – como predominante na agenda de austeridade – e sim, aumentando os investimentos estratégicos e receitas futuras. Ao se engajar em um esforço de políticas orientadas por missões, o Brasil deve voltar a ser capaz de definir a direção e ambição da própria trajetória de desenvolvimento (*id*, p. 13).

Seriam arranjos capazes não só de atender políticas públicas de saúde, emprego e renda, como utilizar conhecimento de ponta, aproximando tecnologias convencionais da rede de tecnologias sociais, atualmente apenas circunscritas em espaços de economia solidária.

O tom otimista dos autores reflete em parte a conjuntura anterior a 2016, que culminou com o afastamento de Dilma Rousseff, o governo neoliberal de Michel Temer e a eleição de Jair Bolsonaro, que aprofundou a pauta neoliberal com um inquestionável caráter autoritário. Para o tipo de proposição sugerida por Mazzucato e Penna prosperar, seria necessário um "Estado empreendedor" paciente em termos de retorno e livre para experimentos. Que, segundo a autora, é o que ocorre nos Estados Unidos, na relação entre Estado e setor privado, mas apenas este último fica com o bônus das experiências bem sucedidas. De todo modo, uma parceria bem consistente entre Estado e setor privado só se consolida após a maturação dos produtos e processos prospectados e desenvolvidos com recursos públicos. Aliás, este é tema também de um interessante trabalho feito anos atrás pelo cientista político estadunidense Peter Evans, intitulado *Parceria e autonomia: Estados e transformação industrial* (2004), onde ele indica que nos casos onde o poder

público e o setor privado possuem visão estratégica e recrutam os melhores gestores, essa parceria tende a ser promissora.

> Estado e sociedade não estão apenas interligados: cada um ajuda a constituir o outro. Algumas vezes eles se fortalecem um ao outro. O fortalecimento mútuo [...] está no âmago do sucesso do Estado desenvolvimentista. Um aparato de Estado robusto e coerente facilita a organização de um capital industrial; uma classe organizada de industriais facilita um projeto conjunto de industrialização, que por sua vez legitima tanto o Estado quanto os empresários (Evans, 2004, p. 291).

Para o caso de países como o Brasil, uma relação virtuosa como a sugerida por estes autores todos implicaria a refutação da agenda de austeridade fiscal e Estado mínimo, exatamente o oposto do que vem ocorrendo nos últimos anos. Tudo indica que o capital financeiro e a elite econômica brasileira resolveram aprofundar o modelo de especialização agroexportadora e produtora de *commodities*, que podem prescindir de empresas manufatureiras de produtos com alto valor agregado, bem como de parques de pesquisa e desenvolvimento de excelência, como ainda são encontrados nas universidades públicas. Este modelo, mantenedor do profundo quadro de desigualdade social existente no país, não tem como manter uma política fiscal progressiva, que poderia auxiliar na redução das desigualdades e levantar recursos para políticas públicas.

O quadro atual é bastante desalentador. Reformas (ou contra-reformas) que suprimem direitos econômicos e sociais e, como consequência, diminuem a demanda de consumo interno, além da desestruturação dos serviços públicos e de boa parte do aparato estatal, tendem a diminuir a margem de manobra do país. A reprimarização da economia, além de atender os interesses de apenas um terço da população brasileira, conduz à aposta de um modelo de agronegócio ainda mais agressivo ao meio ambiente. É possível que este quadro geral, por ser muito explosivo e pouco sustentável, acabe por levar a

uma elevação da tensão social que cobrará mudanças de rotas políticas. A esperança é que tais mudanças não tardem muito, quando já não houver mais capacidade de alterar um modelo condenado.

Referências

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Arquivo Epub (edição eletrônica). Rio de Janeiro, Zahar, 2006.

AMSDEN, Alice H. **A ascensão do "resto" - Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização recente**. São Paulo, Editora Unesp, 2009.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo, Editora Gaia, 2013.

CECHIN, Andrei. **A natureza como limite da economia - A contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen**. São Paulo, Editora Senac - Edusp, 2010.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria - Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **O decrescimento: entropia, ecologia, economia**. São Paulo, Editora Senac, 2012.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico - uma perspectiva crítica**. Arquivo Epub (edição eletrônica). Rio de Janeiro, Elsevier Editora, 2013.

JACKSON, Tim. **Prosperidade sem crescimento - vida boa em um planeta finito**. São Paulo, Planeta Sustentável/Editora Abril, 2013.

LANDES, David S. **Riqueza e Pobreza das Nações - Por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres?** Rio de Janeiro, Elsevier, 1998 [12ª edição - 2003].

LATOUCHE, Serge. **Pequeno Tratado do Decrescimento Sereno**. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEONARD, Annie. **A história das coisas - Da natureza ao lixo, o que acontece com tudo que consumimos**. Rio de janeiro, Zahar, 2011.

LÉVESQUE, Benoît. “Contribuição da Nova Sociologia Econômica para Repensar a Economia no Sentido do Desenvolvimento Sustentável”. In: MARTES, Ana Cristina Braga (org.). **Redes e Sociologia Econômica** . São Carlos (SP), Editora UFSCar, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Arquivo Epub (edição eletrônica). São Paulo, Companhia das Letras / Penguin, 2012.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor - Desmascarando o mito do setor público *versus* o setor privado**. São Paulo, Portfolio/ Pinguin, 2014.

___________; PENNA, Caetano. **O Sistema Brasileiro de Inovação: Uma proposta de políticas “orientadas por missões”**. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. **Limites do Crescimento - A atualização de 30 anos**. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2008.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues de. “Processo de trabalho e eficiência produtiva: Smith, Marx, Taylor e Lênin”. **Estudos Econômicos**. Volume 39, nº 3, pp. 651-671, jul-set, 2009.

NELSON, Richard R. **As fontes do crescimento econômico**. Campinas (SP), Editora da Unicamp, 2006.

RAWORTH, Kate. **Economia Donut - Uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro, Zahar, 2019.

RESENDE, André Lara. **Os limites do possível - a economia além da conjuntura**. São Paulo, Portfolio/Penguin, 2013.

SANTOS, Agnaldo dos. “A saga russa: da revolução socialista à reação capitalista”. **Mouro - Revista do Núcleo de Estudos d´O Capital**. Ano 9, nº 12, janeiro de 2018.

CAPÍTULO 3

O BAIXO CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA[1]

Francisco Luiz Corsi[2]

Introdução

A economia brasileira depois da forte recessão em 2015 e 2016 entrou em um período de baixo crescimento econômico, indicando a retomada de um padrão de baixo crescimento presente desde os anos de 1980 a partir da falência do chamado desenvolvimentismo, em um contexto de mundialização do capital, marcado, entre muitos outros aspectos, pela preponderância de políticas econômicas neoliberais, que levaram a desregulamentação e abertura comercial e financeira das economias nacionais, a amplos processos de privatizações, a redução do papel do Estado na economia e ao corte dos direitos sociais[3]. Este processo, hegemonizado pelo capital financeiro, também implicou em abrangente restruturação

1 Capítulo escrito em meados de janeiro de 2020, consistindo em uma reformulação e ampliação do texto publicado nos Anais do XIX Fórum de Análise de Conjuntura.

2 Professor de Economia do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

3 Sobre a mundialização do capital ver, entre outros, Chesnais (1996).

produtiva, que acarretou profundas transformações no mundo do trabalho, e a reconfiguração espacial da acumulação de capital. Este último processo foi importante para a Ásia, sobretudo para a China, tornar-se um centro dinâmico da acumulação, o que acarretou alterações na dinâmica e na correlação de forças do capitalismo global, abrindo uma luta pela hegemonia mundial.

A América Latina por inúmeras razões históricas, geopolíticas, econômicas, sociais e políticas, que fugiriam aos limites desse capítulo discutir, seguiu outra trajetória. Os impactos da mundialização foram abrangentes para a região, que entrou em uma nova fase que se estende até os dias de hoje, caracterizada por uma inserção cada vez mais dependente e subordinada na economia mundial, acompanhada do agravamento da vulnerabilidade externa, mesmo que esta tenha se reduzido conjunturalmente a partir do boom de *commodities*. De modo geral, também se observa uma regressão da estrutura produtiva, cujo exemplo mais importante é o processo de desindustrialização vivido por alguns países da região, pela reprimarização das exportações e pela persistência dos graves problemas de miséria e desigualdade social, embora seja preciso assinalar que esses processos foram matizados por inúmeras peculiaridades nacionais. Nem o centro e nem a periferia são homogêneos e, portanto, somos cientes da necessidade de cautela nas generalizações[4].

O comportamento da economia brasileira tem que necessariamente ser compreendido neste contexto traçado acima de forma exageradamente esquemática, pois ela é parte integrante da economia mundial, ocupando uma posição periférica, o que implica estar sujeita às determinações derivadas da dinâmica da acumulação em escala global, apesar da resultante do processo histórico também depender de inúmeras determinações internas de ordem econômica, política e social, o que confere certas particularidades ao processo histórico brasileiro.

---

4 A literatura sobre esse ponto é abrangente. Ver entre muitos outros Corsi (2010).

A partir da crise do desenvolvimentismo e da instauração de um padrão de desenvolvimento, que poderíamos denominar, seguindo Filgueiras (2018), de neoliberal, a economia brasileira cresceu, entre 1981 e 2004, 2,12% em média por ano, contrastando com o período desenvolvimentista (1930-1980), quando o PIB cresceu em média por ano 6,31%. No governo Lula, o crescimento econômico foi de cerca de 4% ao ano. O crescimento entre 2003 e 2010 ocorreu no contexto do boom de *commodities* e de flexibilização da política macroeconômica neoliberal, permitida pela redução da vulnerabilidade externa e por alterações na correlação de forças entre as frações das classes dominantes, com aumento do peso dos setores ligados ao mercado interno (construção civil, engenharia pesada, setores da indústria e comércio atacadista), às exportações de minérios e ao agronegócio, em detrimento do capital financeiro, que foi obrigado a se acomodar a nova situação depois da grave crise cambial decorrente do fracasso da política econômica de FHC no final dos anos de 1990, (Camargo, 2015, p. 106; Prado, 2017, p. 479; Filgueiras, 2018).

A depressão mundial aberta em 2008 e uma série de problemas internos puseram fim a este breve período de crescimento mais acelerado. Entre 2011 e 2014, o crescimento médio foi de 1,6% ao ano. No período que vai de 1980 a 2015 o crescimento médio da economia brasileira foi de 2,5%. Em 2015 e 2016 o Brasil viveu profunda crise e voltou a crescer ao redor de 1% entre 2017 e 2019. Do ponto de vista do crescimento econômico o período neoliberal é em seu conjunto um rotundo fracasso. O período do governo Lula, no qual o Brasil apresentou taxas de crescimento mais elevadas, foi uma exceção nesta larga fase de baixo crescimento (Dathein, 2005, p. 4; Camargo, 2015, p. 106; Prado, 2017, p. 479; Filgueiras, 2018).

Os debates sobre as razões desse desempenho da economia brasileira são bastante acirrados. Fugiria aos limites desse capítulo fazer um balanço dessa ampla literatura[5]. Pretendemos tão somente nas

5 Um balanço crítico dessa literatura pode ser encontrado em Prado (2017).

presentes notas tecer alguns comentários gerais sobre a política econômica do período mais recente, procurando indicar que ela consiste em um fator importante para a continuidade da tendência ao baixo crescimento. Sem dúvida que apenas a discussão da política econômica, embora importante, não é suficiente para explicar a tendência ao baixo crescimento da economia brasileira, que deriva sobretudo de uma série de determinações internas e externas, de suas características estruturais e da evolução da luta de classes. Contudo, não seria possível realizar aqui uma abrangente análise de todos esses aspectos. Focaremos a discussão na política econômica adotada nos últimos três anos e como ela contribui para a manutenção do baixo crescimento, levando em consideração esse contexto.

Dessa forma, o texto está organizado da seguinte maneira. Além dessa breve introdução, o capítulo divide-se em três partes. A seguir traçamos um quadro geral do período 2015-2019, destacando alguns indicadores que expõem a dimensão das fases de recessão e baixo crescimento econômico. Na terceira fase, procuramos tecer alguns comentários e reflexões sobre a dinâmica do baixo crescimento. Por fim, tecemos as considerações finais.

A retração e o baixo crescimento (2015-2019)

A economia brasileira desde 2011 entrou em uma fase de desaceleração que se estendeu até 2014. Em 2015 e 2016, o PIB declinou respectivamente 3,55% e 3,31%. Em 2017, cresceu 1,06% e, em 2018, 1,12%. Para 2019, as previsões oscilam entre 0,9% e 1,2%. Estes números apontam que a recuperação da crise 2015-2016, uma da mais profundas vividas pela economia brasileira, é muito débil e indicam que voltamos a apresentar um baixo crescimento, que, aparentemente, se estenderá por anos. Os dados do PIB *per capita* reforçam esta tendência. Em 2015 e 2016 observamos uma queda de 4,3% e 4,2% respectivamente. Em 2017, o crescimento do PIB

per capita foi de 0,2% e no ano seguinte de 0,3%, sendo que o PIB *per capita* de 2018 é praticamente igual ao de 2008, cerca de US$ 8.900,00 (IBGE, 2019; IPEA-DATA, 2019).

Esse desempenho foi um dos determinantes principais do elevado desemprego e do aprofundamento da precarização do trabalho no período recente. Em setembro de 2014, taxa trimestral de desemprego foi de 6,8%, saltando para 12,4% no mesmo trimestre de 2017e caindo ligeiramente para 11,9%, em setembro de 2019, devido à recuperação esboçada desde 2017. Em julho de 2019 em relação ao mesmo mês do ano anterior, verificou-se um incremento de 5,6% dos trabalhadores do setor privado sem carteira assinada, totalizando 11,7 milhões de pessoas nestas condições. Por outro lado, os trabalhadores por conta própria somavam 24,2 milhões, o que representou um aumento de 5,2% em relação ao ano anterior. Por seu turno, os trabalhadores com carteira assinada somavam 33,1 milhões, praticamente o mesmo patamar de julho de 2018. Dos 2,2 milhões de empregos criados, entre julho de 2018 e julho de 2019, 75% foram informais (IBEGE, 2019).

Em 2018, de acordo com o IBGE, os 1% mais ricos da população brasileira auferiam um rendimento médio relativo ao trabalho cerca de 34 vezes mais elevado que os 50% mais pobres. Neste mesmo ano, os 1% mais ricos tinham, em média, uma renda de R$ 27.744,00 por mês e os 50% mais pobres ganhavam, em média, R$ 820,00. Entre 2015 e 2018, o Índice Gini, que já não era bom, passou de 0,494 para 0,509. Estes dados indicam uma deterioração da distribuição da renda no país no período recente, depois de uma melhora ao longo do período de flexibilização da política neoliberal (IBEGE, 2019).

O quadro esquematicamente exposto acima sugere que as políticas recessivas baseadas no ideário neoliberal, centradas no ajuste fiscal, na redução do papel do Estado na economia, na redução dos direitos sociais e no aprofundamento da abertura da economia brasileira, têm se mostrado incapazes de recolocar o Brasil no caminho

do crescimento econômico acelerado e da melhoria das condições de vida e trabalho para a maioria do povo. Apesar das evidencias, o atual governo obstinadamente aprofunda essa política econômica por meio de uma série de medidas, sendo as principais a reforma da previdência e um conjunto de medidas que precarizam ainda mais as condições de trabalho, como a carteira verde e amarela.

A dinâmica da estagnação

Diante dessa situação cabe indagar: Quais as razões do baixo crescimento e quais as perspectivas de a economia voltar a crescer nos próximos anos?

A partir de 2011 o PIB tendeu a desacelerar. Este desempenho decorreu de inúmeros fatores, dentre eles: a crise internacional, a baixa taxa de investimento, a incapacidade de o consumo continuar a ser o principal sustentáculo do crescimento, o acirramento da concorrência com produtos importados, a queda das taxas de lucro, o baixo incremento da produtividade do trabalho e os equívocos na condução da política econômica, cabendo destacar a queda no investimento público. A recessão teve início em 2015 devido à política ortodoxa adotada por Joaquim Levy.

Levy, que defendia uma política contrária ao programa de campanha de Dilma, avaliava que a inflação ascendente observada no período decorria, sobretudo, do excesso de demanda, que por sua vez deriva em particular do descontrole do gasto público. A sua política baseou-se fundamentalmente no incremento dos juros, na majoração dos preços controlados pelo Estado e no ajuste fiscal. Almejava com essas medidas trazer a inflação para o centro da meta (4,5%), assim como reduzir a relação dívida pública/PIB e equilibrar as finanças públicas. O ajuste fiscal, peça chave dessa estratégia, seria atingido por meio do incremento de impostos, do

corte de despesas de custeio, do corte de investimentos públicos e do corte de direitos sociais.

Essa política adotada em um contexto internacional que ainda vivia os desdobramentos da depressão iniciada em 2008, que havia denotado a inviabilidade da especialização regressiva da economia brasileira, não só foi o estopim da recessão como aprofundou a crise fiscal. Em 2015, os investimentos, devido a queda dos lucros e a política de contenção do gasto público, caíram 14,1% e o consumo global da economia acompanhou o esmorecimento da acumulação de capital, caindo 5%, o que resultou em retração de 3,5% do PIB. Não obstante a forte retração da economia, a inflação não cedeu, em virtude do incremento dos preços controlados pelo governo e a desvalorização do real, que foi de 32,92%. A inflação declinou, tendendo a convergir com a meta, a partir do início de 2016. Porém, isso só foi possível graças a profunda recessão e a valorização da moeda, que foi de 19,59% no primeiro semestre de 2016 (IBGE, 2019; IPEADATA, 2019; BCB, 2019).

Levy, cuja política foi um fracasso, foi substituído, por Nelson Barbosa. Mas isso não significou alteração da política econômica, que continuou a pautar-se pelos mesmos princípios. Dilma, sem apoio popular, sem base sólida no Congresso e sofrendo acirrada oposição das classes dominantes, sobretudo de seu núcleo hegemônico, o capital financeiro, além da oposição do grosso da classe média e da grande imprensa, há muito alinhada aos interesses financeiros, foi derrubada por um golpe institucional (Singer, 2016).

Temer ao assumir a presidência radicalizou a política neoliberal, sobretudo no que diz respeito a redução dos gastos sociais e dos direitos dos trabalhadores, ao enxugamento do papel do Estado na economia e a maior abertura e subordinação ao capital estrangeiro. Os principais pontos de sua de sua proposta eram os seguintes: 1- Criação de teto para os gastos públicos por meio de emenda constitucional (PEC 241), cujo objetivo seria congelar gasto público em termos reais por 20 anos; 2- Reforma da previdência; 3- Reforma trabalhista; 4- Esvaziamento

do BNDS e da Petrobrás; 5- Retomada do processo de privatizações; 6- Redefinição das regras do pré-sal; 7- Redução dos gastos com os programas sociais; 8- Manutenção da política de metas de inflação, que implica juros elevados e câmbio valorizado.

Este programa, altamente lesivo aos interesses das classes populares, só foi parcialmente implementado. Uma das medidas de maior importância consistiu na emenda Constitucional 95, que estabeleceu um teto para as despesas primárias do Estado por 20 anos. Como mostraram vários autores, entre eles Sicsu (2016), as áreas da educação e da saúde serão bastante afetadas, prejudicando os setores mais carentes da população[6]. Enquanto as despesas relativas ao pagamento da dívida pública, que comprometem parte considerável das receitas federais, ficaram a salvo de qualquer restrição, preserva-se dessa maneira um dos pilares da valorização do capital fictício.

Outra medida de grande relevância foi a aprovação da reforma trabalhista, que representou um ataque aos direitos históricos dos trabalhadores, possibilitando o aprofundamento da precarização das condições de trabalho, o arrocho dos salários e o enfraquecimento dos sindicatos, que já vinham perdendo força com a reestruturação produtiva e o crescente desemprego. A reforma da previdência não foi aprovada naquele momento, sendo aprovada no governo Bolsonaro.

Ao contrário do discurso oficial e da grande imprensa, a política econômica ortodoxa do governo Temer não amenizou a crise. O PIB recuou, como já assinalamos, 3,3% em 2016. O desemprego

---

6 Segundo Sicsú (2016), no período de vigência da medida, a estimativa de redução no gasto *per capita* com a saúde e a educação é de 6%, uma vez haverá um crescimento vegetativo da população ante o congelamento em ternos reais dos gastos públicos. Isto representará a reversão da tendência de incremento de gastos sociais observada nos governos Lula e Dilma. Entre 2006 e 2015, o gasto *per capita* na educação cresceu em 102% e na saúde em 44%.

atingiu taxas elevadíssimas e a renda do trabalho caiu[7]. Este desfecho decorreu da elevação dos juros, do corte do crédito, declínio dos investimentos e queda do consumo. As empresas foram fortemente atingidas por esses processos, assim como pela acirrada concorrência dos produtos importados. Elas, como as famílias, estavam endividadas e apresentavam altos índices de capacidade ociosa. Neste contexto, a acumulação não reagiu como imaginavam os neoliberais, apesar do aprofundamento da exploração do trabalho e da elevação das taxas de lucro[8].

A economia, contudo, lentamente e de maneira claudicante saiu da recessão em 2017. Neste ano e no seguinte, o PIB cresceu, como mencionado anteriormente, cerca de 1%. A expansão, em 2017, deveu-se sobretudo ao desempenho da agricultura, que cresceu 12,5%, ante uma retração de 5,2% no ano anterior. Apesar de a agricultura representar somente 5,3% do PIB, temos que levar em consideração seus encadeamentos com outros setores. O setor agrícola contribuiu com 0,7% do valor adicionado ao PIB neste ano. A supersafra, contudo, não se repetiu em 2018, tendo o setor apresentado um crescimento de apenas 0,1%. (IBGE, 2019).

A análise do PIB, em 2017, pela ótica das despesas, aponta que o consumo das famílias, que representa 63,4% do PIB, cresceu 1,4%. Resultado superior ao do ano anterior, quando a queda no consumo foi de 3,9%. O incremento do consumo em 2017 deveu-se a queda da inflação, a liberação de R$ 45 bilhões de recursos FGTS e a uma pequena melhora no emprego. Entretanto, é preciso assinalar que o pequeno crescimento do emprego decorreu, como já

---

7 A taxa de desemprego anual média, em 2014, foi de 6,8%. Subiu para 11,5%, em 2016, e atingiu a cifra de 12,7%, em 2017. No primeiro trimestre de 2018, foi de 13,1%, contra 11,8% do último trimestre de 2017. No primeiro trimestre deste ano, a taxa média de desemprego tinha sido de 13,7% IPEADATA, 2018). O rendimento médio mensal real da população residente ocupada e maior de 14 anos foi de R$ 2.124,00, em 2016. Em 2017, caiu para R$ 2.112,00 (IBEGE, 2018c)

8 Sobre o comportamento das taxas de lucro no período ver Marquetti (2016).

assinalado, na sua maior parte da ampliação de vagas informais, de menor remuneração e de situação precária. Processo estimulado, sem dúvida, pelas novas regras impostas pela reforma trabalhista. O consumo do governo sofreu uma retração de 0,9%, sobretudo em virtude da queda dos investimentos públicos, o que afetou negativamente a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que caiu 2,5%, indicando a fraqueza da acumulação de capital. Em 2017, a FBCF representou 15% do PIB, ante 15,6%, em 2016. Além da retração dos investimentos estatais, a forte redução das inversões no setor de construção civil, que responde por 52,2% dos investimentos totais, afetou negativamente o nível global dos investimentos. Por outro lado, contribui para a diminuta expansão do PIB o saldo de US$ 67 bilhões da balança comercial, o maior em 29 anos. (IBGE, 2019).

O comportamento do PIB em 2018 confirmou a tendência de baixo dinamismo da economia brasileira. O PIB cresceu 1,1% e a economia encontrava-se no mesmo nível de 2012. O parco crescimento foi puxado pelo setor de serviços, que cresceu 1,3%, enquanto o setor agropecuário e o setor industrial cresceram respectivamente 0,1 % e 0,6%. Pela ótica da demanda, o consumo das famílias cresceu 1,9%, e o do governo 0,0%. A redução da taxa básica de juros e a estabilidade da inflação explicam o modesto crescimento do consumo, embora o desemprego continuasse bastante elevado. O fato do crescimento do emprego basear-se, em grande medida, na criação de postos informais de trabalhos limita o crescimento do consumo, em virtude do rendimento menor deste tipo de emprego e da insegurança permanente, derivada de sua ocupação precária. Neste ano, o setor externo teve uma contribuição negativa, à medida que as importações apresentaram um crescimento superior ao das exportações. A taxa de FBCF em relação ao PIB foi de 15,8%, número insuficiente para sustentar um ritmo de acumulação acelerado, embora este número tenha sido ligeiramente superior ao verificado no ano anterior. O fraco desempenho dos investimentos indica uma recuperação débil. (IBGE, 2019).

A queda acentuada da inflação a partir de meados de 2016 e a sua manutenção em patamares inferiores a meta de 4,5% prevista para 2017-2018 indicam a fraqueza da economia e reforçam a tendência para o baixo crescimento, não obstante esse comportamento também ter sido influenciado provavelmente pela queda nos custos do trabalho e pela queda dos juros. A queda não se deveu ao incremento de produtividade na economia, mesmo porque os investimentos continuam muito baixos. Em 2019, apesar da debilidade da economia, a inflação oficial foi de 4,31%, superior ao centro da meta estabelecido em 4,25% para este ano, o que não causou grande estardalhaço na grande imprensa, ao contrário de anos anteriores, quando o fato de uma inflação acima do centro da meta era visto como motivo para alarme e para severas críticas ao governo, em especial no governo Dilma.

Não obstante o fraquíssimo desempenho da economia, o governo Bolsonaro, os empresários e a grande imprensa procuraram vender otimismo. Em 2019, a tendência ao baixo crescimento persistiu e parece que continuará atuante nos próximos anos. As previsões de crescimento para este ano oscilam entre 09% e 1,2%. Segundo o IBGE, no primeiro semestre de 2019, o PIB apresentou um crescimento de 0,7% em um ano, o que indica uma desaceleração da economia. O PIB do primeiro semestre de 2019 encontra-se no mesmo patamar do de 2012. No terceiro trimestre o comportamento do PIB não foge desse padrão de longa data, cresceu 0,6%. O acumulado de 12 meses foi de 1%. Devido ao parco crescimento, o PIB está 3,6% abaixo do primeiro trimestre de 2014. Ou seja, a economia ainda está longe de recuperar as perdas decorrentes da crise de 2015 e 2016. Neste ritmo, a recuperação pode demorar uma década (IBGE, 2019)[9].

---

9 As atividades que puxaram a economia neste trimestre foram a agropecuária, que cresceu 1,3%, os serviços com um crescimento de 0,4% e indústria, que cresceu 0,8%, sendo que a construção civil também cresceu 1,3%, sobretudo graças

A situação descrita ao longo do texto sugere a persistência da tendência de baixo crescimento. Esta tendência é reforçada pelo contexto internacional instável, em virtude do acirramento das disputas políticas e comerciais entre os EUA e a China, da precária performance de várias economias centrais e do crescente volume das dívidas de bancos e empresas em escala mundial. Indícios sugerem que a economia mundial se encontra próxima de uma nova crise de grandes proporções. Também não está descarada a possibilidade de ela estar a caminho de uma fase de estagnação, o que reforçaria as tendências declinantes da economia brasileira. A forma como o Brasil se inseriu na mundialização do capital, que acarretou a sua desindustrialização e reforçou seu papel como espaço de valorização fictícia do capital, representa um entrave estrutural para um crescimento mais acelerado da economia brasileira.

A política econômica pautada no ideário neoliberal expressa essa inserção e reforça as dificuldades para a retomada vigorosa do crescimento econômico. No curto prazo, incrementar o crescimento implicaria, entre outras ações, majorar o investimento público, o que está fora da perspectiva do atual governo, que insiste em aprofundar a política neoliberal, sobretudo por meio da reforma da previdência, do corte nos gastos públicos, da maior abertura para o capital estrangeiro e pelo aprofundamento da reforma trabalhista. O norte da política econômica continua sendo colocar o fundo público a serviço da valorização do capita fictício e reduzir os salários e os direitos sociais, necessários para comprimir os custos do trabalho, como estratégia para recuperar a competitividade e lucratividade. Mas não é certo que essas medidas serão capazes de recuperar de forma substantiva a taxa de lucro e, por conseguinte, estimular a acumulação.

---

a expansão imobiliária, em grande parte de caráter especulativo. A indústria de transformação declinou 1% e as exportações 2,8%, sendo mais um indicador da deterioração das contas externas, o que sem dúvida elevará a vulnerabilidade externa. Os investimentos apresentaram uma majoração de 2%, inferior aos 3% observados no trimestre anterior (IBGE, 2019).

Mesmo diante de um quadro de estagnação, sendo os dados referentes ao desempenho da indústria em dezembro um exemplo, a grande impressa, os economistas neoliberais e o discurso oficial alardeiam, buscando criar um clima de otimismo, que a retomada vigorosa do crescimento, do emprego, da renda está próxima, em virtude das reformas e da queda da taxa de juros que teria baixado de forma consistente e permanente devido, sobretudo, ao ajuste fiscal em curso. Isto é duvidoso, pois o propalado ajuste fiscal está longe de ser alcançado, tendo sido agravado pela política ortodoxa. A dívida pública em relação ao PIB continua em patamar elevado, cerca de 75%. A queda da SELIC, que poderia estimular os investimentos e o consumo, deveu-se à forte recessão, ao baixo crescimento que a sucedeu, ao elevado desemprego e a tendência de queda dos juros em escala mundial. É questionável que a economia reaja de forma a alcançar elevadas taxas de crescimento no curto prazo em virtude de inúmeros obstáculos de ordem conjuntural e estrutural.

A taxa de investimento tem se mantido baixa desde, pelo menos, 2014, cerca de 16% do PIB, refletindo a reduzida lucratividade, os sérios problemas de competitividade derivados da abertura da economia em um contexto de acirramento da concorrência intercapitalista, a capacidade ociosa elevada[10], o endividamento de grande parte das empresas[11] e a fraqueza do mercado consumidor, decorrente do elevado desemprego, da ocupação informal e da queda da renda do trabalhador. Mesmo a redução dos juros, que poderia representar forte estímulo aos investimentos, dificilmente

---

10 Em 2019, o nível utilização da capacidade produtiva no setor industrial encontra-se em média em 78%, sendo que apenas três setores, em abril, estavam em situação acima da média história, enquanto os demais estavam abaixo, cabendo destacar os setores de máquinas (63,8%), minerais não metálicos (74,2%), alimentos (73,5%) e veículos (71,04%) (CNI, 2019).

11 O nível de endividamento das empresas ainda continua alto. Em 2015, a dívida das empresas listadas na bolsa de valores montava a R$ 550 bilhões, saltando para 990 bilhões em maio de 2019 (CNI, 2019).

conseguirá estimular a inversão pelas razões acima enumeradas. Sem um setor industrial dinâmico, que foi desestruturado pelo processo de desindustrialização em curso desde a década de 1980 e em um contexto de baixo dinamismo da economia mundial, que coloca em evidência o equivoco de uma de uma inserção no capitalismo global baseada nas exportações de bens primários e manufaturados de baixa ou média tecnologia, muito dificilmente teremos uma retomada sustentada e vigorosa da acumulação de capital. O aumento da lucratividade devido, sobretudo, à queda dos custos do trabalho não parece suficiente para reanimar o investimento. Além disso, com o baixo crescimento do consumo as empresas também não investem. O investimento público está paralisado.

Nestas circunstâncias, o governo parece apostar na retomada das parcerias público-privadas para a incentivar os investimentos na área de infraestrutura e no arrocho ainda maior dos salários e no corte dos direitos sociais para diminuir os custos do trabalho e assim estimular a rentabilidade e a competitividade, além de estimular o desrespeito a legislação ambiental. Mas, até o momento, não se observam incrementos substantivos no setor de infraestrutura e de exploração de recursos naturais. O mercado também aposta na retomada do setor de construção civil, em virtude da queda da taxa de juros do financiamento imobiliário e da maior capitalização das empresas do setor, que capitalizaram no primeiro semestre R$ 4,5 bilhões, em parte em virtude da queda da taxa de juros. Porém, este parece um movimento especulativo, à medida que a contenção da renda e do emprego limitam o crescimento do setor, ainda mais que o programa Minha Casa/minha vida está praticamente paralisado.

O consumo, que poderia ser, pelo menos no curto prazo, uma alavanca do crescimento também, tudo indica, não apresentará uma reação suficientemente forte para impulsionar um vigoroso crescimento da economia, dado que o desemprego está bastante alto, a renda estagnada e as famílias endividadas. A queda dos juros e a ampliação do crédito, embora estimulem o consumo, sozinhas, não

irão incrementar substantivamente o consumo, pois este depende também do nível da renda, do endividamento e do emprego formal. O emprego tem apresentado pequena melhora, mas sobretudo o emprego informal, que propicia renda menor e dificulta a tomada de empréstimos. As reformas do governo reforçam esses processos ao contribuírem para aprofundar a precarização do trabalho. Ademais, apesar da SELIC ter caído desde 2016, situando-se hoje em 4,5%, os juros cobrados no crédito ao consumo são muito superiores a esse patamar. Cabe observar que taxa de juros no Brasil encontram-se ainda entre as maiores do mundo, embora tenha caído nos últimos anos.

Outro problema que ronda a economia brasileira é a vulnerabilidade externa estrutural, decorrente sobretudo da forma de inserção na economia mundial. Vulnerabilidade externa conjunturalmente diminuída com o boom de commodities, que permitiu ao Brasil acumular reservas da ordem de US$ 380 bilhões, um colchão amortecedor em relação às instabilidades da economia global que tanto nos afetaram na década de 1990. O fim do boom de commodities, a profunda crise em 2008 e a situação depressiva do capitalismo global desde aquele ano colocam de volta o problema da vulnerabilidade externa no horizonte, ainda mais que o governo Bolsonaro adotou uma política de queimar as reservas, em grande medida, para segurar a forte desvalorização da moeda.

Esta situação reflete-se no desempenho das contas externas. Com a queda do juros e o quadro de instabilidade internacional observa-se significativa saída de capitais, que estavam aplicados várias formas de investimentos especulativos.[12] Também observa-se uma queda das exportações e o incremento das importações ao longo de 2019 em relação aos anos anteriores, apesar da desvalorização da

---

12 Segundo o Banco Central (2020), a saída de capitais ao longo de 2019 totalizou US$ 62,24 bilhões, o que representou o maior volume de saída de capitais em 38 anos. A Bolsa de valores de São Paulo perdeu, neste mesmo período, US$ 44,5 bilhões. Capital especulativo e, portanto, volátil, que que foge em massa diante das perspectivas nada alvissareiras da economia brasileira.

moeda, o que expressa a pouca competitividade do Brasil, a fraqueza da economia mundial e a crescente dependência da economia brasileira de importações de meios de produção, devido a desestruturação das cadeias produtivas internas e a desindustrialização do país. O superávit comercial, em 2019, foi de US$ 39, 404 bilhões de dólares, ante um superávit de US$ 53,047 bilhões no ano anterior, uma queda superior a 25%. As exportações declinaram 6,5% e as importações 0,8%, o que denota a fraqueza da economia brasileira e mundial. O déficit na conta de transações correntes, em 2019, foi de US$ 50,762, enquanto que no ano anterior o déficit foi de US$ 41, 50 Bilhões, o que presentou um aumento do déficit em 22%. O Investimento Externo Direto (IED) no ano de 2019 totalizou US$ 78,50 bilhões, volume mais que suficiente para cobrir o rombo nas transações correntes, mesmo assim o governo foi obrigado a utilizar as reservas, que caíram para US$ 369,9 bilhões, depois de terem atingido US$ 390,5 bilhões em junho, queda de 5,3%, o menor patamar desde 2015. A utilização dos recursos das reservas destinou-se para segurar a desvalorização da moeda. Dessa forma, parece difícil esperar uma retomada vigorosa do crescimento puxada pelas exportações (IBGE, 2019; IPEA, 2019; BCB, 2020).

A queda dos juros, o medíocre desempenho das exportações, a deterioração das contas de transações correntes e a diminuição da entrada de capitais, pode levar a uma desvalorização mais acentuada ainda da moeda, que passou para o patamar de R$ 4,25 por dólar. A acentuada desvalorização da moeda, de um lado, pode estimular as exportações, embora isso não venha ocorrendo, e, de outro, pode empurrar a inflação para cima. Porém, o baixo dinamismo da economia tem impedido um incremento mais acentuado da inflação, embora em dezembro tenha ocorrido uma forte elevação do IPCA (1,15%), que se deveu a outros fatores[13]. Não podemos descartar,

---

13 O IPCA fechou 2019 em 4,31%. Índice acima do centro da meta estabelecida para esse ano, que era de 4,25%, e também acima da previsão oficial, que era

contudo, que uma elevação mais acentuada da inflação, ao longo do ano, obrigaria o governo a aumentar os juros, uma das poucas medidas de estimulo ao crescimento. Diante desse quadro o governo Bolsonaro, apesar do discurso de câmbio flutuante, vem de maneira irresponsável queimando parte das reservas, acumuladas durante o governo Lula e que até agora tinham diminuído a vulnerabilidade externa, para estabilizar o câmbio. A redução das reservas pode, como aconteceu no governo Macri na Argentina, que também adotou uma política econômica neoliberal, jogar em um período não muito longo de tempo o país em grave crise cambial e financeira.

Desde a década de 1990, a política macroeconômica neoliberal jogou o Brasil em uma armadilha. Segura a inflação à custa do baixo crescimento, do desemprego elevado e do desequilíbrio crescente das contas externas e das contas públicas, ao mesmo tempo em que favorece a valorização fictícia do capital.[14] A fraqueza da economia brasileira, o baixo crescimento mundial, que se reflete no pouco dinamismo do comércio internacional, a tendência a queda das taxas de juros em escala global têm permitido a queda da taxa básica de juros no Brasil. Mas os desequilíbrios crescentes nas contas externas e eventual volta das pressões inflacionárias podem, em um curto espaço de tempo, estancar a referida queda e preparar o terreno para a ascensão dos juros.

Considerações finais

Enfim, os indícios apontam para a continuidade da fase de baixo crescimento. Nas condições apresentadas pela economia brasileira,

---

de 4,07%. A grande imprensa encarou com naturalidade o fato da inflação ter superado o centro da meta. Comportamento distinto do observado nos governos de Lula e Dilma.

14 Ver a respeito Corsi (2015).

uma saída seria romper com a forma pela qual a economia brasileira se articulou a mundialização do capital e isso implicaria, entre muitas outras rupturas, o abandono da política macroeconômica baseada em cambio flexível, metas de inflação e superávits primários, que só privilegia os interesses do capital, o que permitiria forte incremento dos investimentos públicos em infraestrutura, saúde, educação, preservação do meio ambiente e desenvolvimento tecnológico. Porém, tal ruptura dependeria de outra correlação de forças. Embora as previsões sejam sempre arriscadas, é provável que a economia brasileira cresça entre 1% e 2% nos próximos anos, reforçando a tendência de longo prazo de baixo crescimento, acompanhado de deterioração das condições de vida e trabalho do grosso da população. Quadro bem distinto do propalado pelo governo, pelos economistas neoliberais e pela grande imprensa, que procuram vender a ideia que estamos no início de uma fase de crescimento acelerado.

Referências

BASTOS, Pedro P. Z. **Austeridade para quem?** A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Campinas, IE-UNICAMP, Texto para Discussão, n. 258, 2015.

___________________; WELLE, Arthur e OLIVEIRA, Ana Luiza M. **Há uma recuperação sustentada da economia brasileira?** O PIB de 2017 e o peso da austeridade. Campinas: IE-UNICAMP/ CECON (Nota n. 2), 2017.

BCB - **Banco Central do Brasil**, 2020. Disponível em www.bcb.gov.br.

BELUZZO, Luiz G.M.; GALÍPOLO, Gabriel. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo.** Campinas: FACAMP, 2017.

CNI. **Indicadores industrias**. Rio de Janeiro, n.9, 2019.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**. Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Leonardo M. O papel das políticas anticíclicas e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos (2009-2013). In: RIBEIRO, J.S.P.; BASTOS, E.K. X. (Orgs.). **Economia Brasileira no período 1987-2013**. Brasília: IPEA, 2015.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORSI, Francisco L. **As estratégias de desenvolvimento na América Latina e as transformações na economia mundial (1930-2008).** BIJR, Marília, v,2, n 2, 2013.

____________________. A reestruturação do capitalismo global e os seus impactos na economia brasileira. In: Simonetti, M. L. (Org.) **Territórios, movimentos sociais e política de reforma agrária no Brasil.** São Paulo/Marilia: Cultura Acadêmica/Oficina Universitária, 2015, p. 69-82.

____________________. A crise econômica brasileira: a questão do fundo público. In: CORSI, Francisco; SANTOS, Agnaldo e CAMARGO, José M. (Orgs.). **A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise.** Bauru: Canal 6, 2017.

____________________. Da recessão à frágil recuperação: uma análise da política econômica (2015-2018). **Perspectivas**, São Paulo, v. 52, p. 29-46, jul-dez, 2018.

FILGUERAS, L. **A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2012.

________________. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**, Salvador, v.31, n.84, p. 519-534, set/dez 2018.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

IBGE. **Série Estatísticas**, 2019. Disponível em www. http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=12.

_______. **Contas nacionais trimestrais**, 2018. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/5452d8356484c9bf115862b4f64d9079.pdf.

IPEA. **DATA**, 2019. Disponível em www.ipeadata.gov.br .

MARQUETTI, A . A. ; HOFF, C.; MIEBACH, A . **Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira**, 2017.

__________________; Porse, M. **Padrões de mudança técnica nas economias latino-americanas: 1963-2008**. Economia e Sociedade, Campinas, v.26, n.2 (60), p. 459-482, 2017.

PRADO, E. F. S. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.37, n. 3 (148), p. 478-503, jul/set 2017.

ROBERTS, Michael. **The long depression**. Chicago: Haymerbooks, 2016.

SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Geração, 2013.

___________ A PEC 241 não é para equilibrar as contas públicas. In: Blog Boitempo. Disponível em https://blogdaboitempo.com.br/dossies-tematicos/nao-a-pec-241/, 2016.

SINGER, André [Et al]. **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

TRAIDING ECONOMICS. **Indicadores**, 2019 . Disponível em https://tradingeconomics.com.

CAPÍTULO 4

O BRASIL E O INTERNACIONAL EM 2019 EM MEIO À ANÁLISE DE RELAÇÕES DE FORÇA E DO DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos[1]

Toda análise de conjuntura se propõe a uma empreitada arriscada. Nem sempre são nítidos os elementos analíticos que, muitas vezes, só são perceptíveis na avaliação histórica de longo prazo. Neste esteio, se faz necessária a formulação de Antonio Gramsci sobre metodologia histórica: não se pode tomar a conjuntura pelo processo histórico, não se pode fazer uma análise economicista ou voluntarista. Ou ainda por outras palavras, não se pode tomar o fragmento pela totalidade. Como desdobramento disto, digo eu, não se pode fazer uma análise estadocêntrica, politicista ou marcada por qualquer unidimensionalidade sob pena de simplificarmos

1 Docente da Unesp – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Marília. Doutor em Ciência Política pela USP e Livre-Docente em Teoria das Relações Internacionais pela Unesp (ORCID: 0000-0002-5542-2812).

aspectos importantes da conjuntura que fazem parte do processo histórico na ampla riqueza das forças sociais que lhes dão ensejo.

Neste sentido, a conjuntura no final de 2019 pode dar ensejo a avaliações precipitadas. A proposta aqui enunciada é de situar embrionariamente as questões conjunturais nos processos de longo prazo. Duas categorias permeiam o pano de fundo a ser analisado: a análise de relações de força na acepção gramsciana e o desenvolvimento desigual e combinado conforme Trotsky.

Dois pontos se relacionam de maior forma a esta discussão: a condição de Estados Unidos e China no tocante às suas condições hegemônicas. Sob a ótica desigual e combinada, o processo histórico de longa duração reverbera nas disputas recentes dos dois gigantes e nos desdobramentos específicos do Brexit na Europa e na eleição de Trump, dentre outros. Obviamente, o Brasil se liga a tudo isto.

O meu argumento seguirá a seguinte ordem: uma avaliação do processo histórico que permeia o fordismo como referência da hegemonia dos Estados Unidos e seu ponto culminante em termos de uma hegemonia neoliberal dentro da formulação gramsciana mais ampla de relações de força; uma análise da trajetória da inserção com maior ênfase da China no capitalismo global há cerca de quarenta anos e alguns de seus desdobramentos recentes; desdobramentos desiguais e combinados sobre a perda de direitos da classe trabalhadora no processo e na atualidade, versando embrionariamente sobre as lutas recentes na América Latina e o caso brasileiro. Vários pontos aqui enunciados merecerão um desenvolvimento posterior em outra oportunidade.

A análise das relações de força e a hegemonia fordista de longa duração

A formulação gramsciana sobre as relações de força dá ensejo a uma complexa avaliação que combina os aspectos dos processos

históricos mais amplos e as questões conjunturais, sendo possivelmente a mais importante elaboração do prisioneiro do fascismo em seus cadernos prisionais (GRAMSCI, 1975: 1578-1589).

Gramsci articula a perspectiva do bloco histórico como uma articulação dialética, recíproca, não unideterminista e não mecanicista entre estrutura e superestrutura. Neste contexto mais amplo e parafraseando Marx, as forças sociais e históricas de um certo modo de vida não se dão por vencidas facilmente antes do amadurecimento e esgotamento de todas as suas possibilidades para que haja o que Gramsci chamou de momento de cisão, o movimento revolucionário de transformação radical em que uma classe, imbuída de uma consciência que supera os interesses meramente econômicos e corporativos e leva adiante a emergência de um novo bloco histórico por meio da implementação do momento político-militar da consecução da sua perspectiva dirigente-dominante de hegemonia.

É dentro de tal perspectiva que se situa a dificuldade de configurar historicamente uma eventual crise de hegemonia e o ascenso de outra em nível internacional, ponto que põe em evidência uma questão em pauta há cerca de 50 anos: a hegemonia dos Estados Unidos está em decadência, considerando-se como mais um argumento em favor desta suposta tendência, a saber, a feroz reação xenófoba e antichinesa da gestão Trump? Mais recentemente, a questão que se põe é: a China superará em alguns anos a hegemonia estadunidense em vista de seu significativo ascenso industrial e econômico?

A hipótese em prol da qual se argumentará embrionariamente neste texto aponta que não se configura uma crise hegemônica dos Estados Unidos tampouco a possibilidade da China ascender como *hegemon* no curto prazo.

Tal avaliação se sustenta em boa medida exatamente em função do alcance das relações de força enquanto forças históricas e sociais mais amplas que estão por trás da hegemonia em escala global. Neste esteio, Gramsci argumentou de forma embrionária nas suas reflexões

prisionais sobre o nascimento da hegemonia norte-americana no diapasão do fordismo como um parâmetro de reorganização do capitalismo em escala global e uma verdadeira concepção de mundo que transcenderia o referencial de um mero modelo de gestão.

O fordismo é uma referência para o capitalismo há mais de cem anos. Não somente como um modelo de gestão pautado na produção e consumo em massa, mas como desdobramento de tal formulação como concepção de mundo em termos de sua "reinvenção" histórica constante, em termos da possibilidade de desdobramento do argumento gramsciano.

Gramsci enunciou em tais termos – o de um conteúdo fordista - a hipótese da nascente hegemonia norte-americana, identificando a possibilidade de seu alcance como uma reorganização do capitalismo global. O fato de se tornar uma referência em alguns aspectos para as sociedades europeias e também de suscitar reações em face das transformações que ocorriam em terras norte-americanas também foi um argumento esboçados por Gramsci. Um dos pontos mais importantes nesta linha argumentativa diz respeito à hipótese enunciada por Gramsci do americanismo – alusão à hegemonia do Estados Unidos de conteúdo fordista – ser uma hegemonia peculiar, uma revolução passiva. O que seria tal revolução passiva?

Uma hegemonia "fracassada", no dizer de THOMAS (2018). A hipótese de uma hegemonia que não leva à consecução de uma profunda, popular e radical transformação – e por isto, uma hegemonia incompleta – e sim busca passivizar as classes e grupos subalternos, cooptando-os em parte com o atendimento de algumas de suas demandas sem dar-lhes protagonismo político, empreendendo uma modernização conservadora. O conteúdo do fordismo seria, como hipótese, mais um dos processos históricos que Gramsci contabilizou – também como hipótese – como uma revolução passiva. Tal argumento elencaria a hipótese gramsciana de ser a revolução passiva uma chave que orientaria a análise dos distintos processos

históricos posteriores à Revolução Francesa enquanto hegemonias incompletas, fracassadas.

Gramsci identifica uma somatória de condições sociológicas e demográficas favoráveis nos Estados Unidos comparativamente à Europa: a ausência de classes sociais e grupos intermediários "parasitários" remanescentes das antigas nobrezas que colocassem óbices à acumulação e à produção em massa, a presença de um contexto proibicionista oposto ao alcoolismo e defensor de uma rigidez moral, sexual e financeira para as classes menos abastadas, alinhado a uma visão submissa, servil e coisificada da mulher como parte do conjunto de aspectos adequados aos nervos e músculos para os operários e classes subalternas desempenharem adequadamente a produção em grande escala em questão. Um relativo aumento salarial aos operários que se submetessem a tal disciplina seria uma contrapartida à intensificação da produção e da disciplina fabril, fortemente acentuada por conta também da pulverização e enfraquecimento dos sindicatos. De forma sucinta, esta é a avaliação na qual a escrita carcerária de Gramsci situa o surgimento da hegemonia norte-americana até os anos 1930, um processo histórico de passivização das classes subalternas referente à emergência de uma nova materialidade e subjetividade de conteúdo fordista (GRAMSCI, 1975: p. 2137-2181). No todo da obra gramsciana, o nexo inseparável entre os aspectos nacionais e internacionais situam também a hegemonia como uma categoria de enorme abrangência. Pode-se perguntar: não seria o fordismo uma referência datada justamente por sua ascensão e surgimento centenário para a análise de um processo que vai até os dias atuais? Não seria pertinente aludir a um regime de acumulação flexível (HARVEY, 1992) ou mesmo pós-fordista no decorrer das transformações do século XX?

Fazendo jus àquilo que Gramsci ressalva em termos de sua metodologia de análise histórica presente no raciocínio do que chama de análise das relações de força, não se pode tomar o fragmento

pelo todo. Não se deve fazer uma análise focada somente num aspecto ou numa conjuntura e sim na totalidade histórica. A história em transformação faz jus à mudança e ressignificações dos conceitos e dos conteúdos que lhe diz respeito. O fordismo é o caso em questão, à luz de outra categoria metodológica gramsciana de suma relevância, a tradução (GRAMSCI, 1975: p. 2268).

Uma tradução de uma língua para outra corre o risco de ser mecânica e ficar sem sentido. Traduzir uma categoria ou análise historicamente deve evitar esta mesma dificuldade. Ou seja, a tradução mencionada se trata de uma ressignificação de conteúdo e sentido situada em termos de totalidade histórica e o seu processo de mudanças, algo que Gramsci entendeu ser viável em termos de caráter orgânico, profundo e não mecânico somente no âmbito da filosofia da práxis, um léxico por ele usado para aludir ao materialismo histórico de forma a fugir da censura da prisão fascista. Tal ressignificação se desdobra no entendimento de que não se perde partes do sentido original da categoria, conceito, formulação ou análise.

Assim, é evidente que o fordismo como concepção de mundo passou por inúmeras traduções, ressignificações[2], inclusive no Brasil. Tanto do ponto de vista das manifestações desiguais e combinadas no âmbito global como na recepção em distintas sociedades e contextos e processos históricos. Guardadas tais ressalvas, ressignificações e transformações, permanece intocado o princípio da produção e do consumo em massa. Nesta mesma linha, Gramsci afirmara ser o capitalismo uma ocorrência mundial, mas com distintas temporalidades de desenvolvimento (GRAMSCI apud MORTON, 2007: p.1).

A hegemonia dos Estados Unidos, neste sentido, teve vários sinais conjunturais de um aparente enfraquecimento. São dignos de registro a perda de participação gradativa na economia global, a

---

2 "Just in time", "toyotismo" e "reestruturação produtiva" seriam apenas alguns exemplos das nomenclaturas da ressignificação em questão.

derrota na guerra do Vietnã, as dificuldades conjunturais econômicas do ponto de vista de disputa inter-hegemônica com o Japão e a União Europeia nos anos 90. Entretanto, os Estados Unidos permaneceram com uma posição sólida em vários indicadores mundiais, à frente de seus demais competidores, mantendo a perspectiva de uma hegemonia política, militar, econômica, cultural, linguística e, evidentemente, com a vigência do fordismo devidamente traduzido de forma desigual e combinada neste contexto histórico mais amplo como um destes elementos mais relevantes[3].

O processo histórico concernente a tal hegemonia fordista culmina mais recentemente com um conteúdo neoliberal que destrói de forma heterogênea os direitos e conquistas das classes trabalhadoras em escala global. Este processo ainda está em andamento e incide em diferentes velocidades nas várias sociedades, inclusive aquela do Brasil, talvez um dos últimos países remanescentes de tímidos direitos sociais no contexto mundial. O nexo do conteúdo neoliberal que marca uma das conjunturas da hegemonia fordista estadunidense reverbera também de forma heterogênea em outras partes do planeta. Central nesta linha de argumento é a República Popular da China e a hipótese de seu processo de revolução passiva iniciado no fim dos anos 70.

A China se insere de forma na economia global desde então de forma a traduzir o padrão fordista norte-americano à sua própria maneira. O seu desenvolvimento acelerado repercute em parte sobre a crise econômica brasileira e o conflito inter-hegemônico que está em curso em que a gestão Trump busca reverter a perda de indústrias e presença econômica no âmbito global.

Pensar uma nova hegemonia em favor da China demandaria uma nova reorganização do capitalismo em escala global por uma nova concepção de mundo em termos de uma modernização

---

3 Sobre um argumento mais desenvolvido sobre o nexo das relações de força com a manutenção da posição hegemônica norte-americana, consultar PASSOS, 2019.

conservadora ou a emergência de um novo bloco histórico na China que tivesse desdobramentos, distintas traduções em escala mundial. Estas duas possibilidades implicariam em novas hegemonias, novas concepções de mundo. Portanto, é importante frisar que uma eventual hegemonia chinesa não é o mero advento de uma liderança nos indicadores globais de poder e sim uma transformação relevante em termos de substituir a concepção de mundo fordista por outra alternativa. É por isto que a hipótese sustentada sumariamente neste texto aponta que não há elementos suficientes para tal. Haja vista que o processo histórico de conflito inter-hegemônico com os Estados Unidos ainda situa a China no âmbito da hegemonia fordista estadunidense, com uma própria tradução do fordismo para a sua particularidade em termos da hipótese de uma revolução passiva.

O processo histórico mais recente da China que começa no final dos anos 70 dá notícia de sua maior inserção no capitalismo global em termos de uma inserção na hegemonia norte-americana, ocupando um papel específico na divisão internacional do trabalho. Insere-se também no contexto do fracasso de suas iniciativas de industrialização e coletivização agrícola iniciada nos anos 50, da Guerra Fria e da competição sino-soviética. Neste esteio, surge uma classe capitalista fora dos marcos da burocracia estatal e do Partido Comunista. A privatização de empresas estatais disponibilizou um exército enorme de desempregados. Agrega-se a isso a descoletivização agrícola que disponibilizou uma gigantesca massa como mão de obra no setor exportador e industrial situado no litoral a partir da abertura para o capital estrangeiro no início dos anos 80 (GRAY, 2010: p. 456).

O crescimento econômico se desdobrou em aumento das desigualdades e do desemprego, colocando em risco a própria estabilidade chinesa diante do exponencial aumento de greves e de protestos dos trabalhadores. O temor de um aumento de tais tensões levou o governo chinês a buscar iniciativas de passivização

buscando institucionalizar a representação sindical para lidar com as demandas dos trabalhadores. A perspectiva é claramente aquela de colocar sob a tutela estatal tais processos, sem o protagonismo dos trabalhadores (GRAY, 2010: p. 457-461)

O crescente crescimento chinês pautado pela atração de inúmeras empresas de atuação internacional e, principalmente, plantas industriais originadas de várias partes do planeta e dos próprios Estados Unidos culminam com a posição econômica dos dias atuais. A posição chinesa de "fábrica do mundo" é fortemente vulnerável em face de sua dependência da exportação de manufaturas para o mercado norte-americano, além da forte dependência do capital financeiro estadunidense.

Neste sentido, o mercado consumidor da China e seu poder de compra ainda são bastante inferiores ao congênere norte-americano. A participação dos investimentos norte-americanos na China também é muito relevante[4]. Tudo isto atesta, ao menos em parte, o argumento aqui enunciado.

Depreende-se de tudo o que foi escrito até aqui de que não se pode tomar os Estados como unidades coesas e simétricas entre si como se seus indicadores de poder econômico e poder militar fossem argumentos suficientes para entender a dinâmica conjuntural e histórica. Vistos de uma forma mais acurada, Estados não são homogêneos entre si e dentro de si como faz crer a análise mais tradicional das Relações Internacionais. A trajetória interna e externa de tais Estados possui elementos analíticos de grande relevância que a abstração politicista das análises mais tradicionais não permite identificar. Tal heterogeneidade e complexidade demanda outro instrumento categorial que se coaduna com as distintas temporalidades de transformação das várias dimensões da vida já enunciadas anteriormente na linha de argumento deste texto.

---

4 Ver a respeito: BIELER e MORTON, 2018a: p. 159-188.

Para tal, far-se-á uso a seguir de uma linha de argumento mais sistemática que já apareceu, de alguma forma, na análise inicial aqui empreendida: aquela referente e desdobrada da formulação de desenvolvimento desigual e combinado de Leon Trotsky.

O desenvolvimento desigual e combinado, a revolução passiva, a China, o BREXIT e o Brasil

A análise da Rússia pré-revolucionária por Leon Trotsky deu o ensejo pioneiro da categoria de desenvolvimento desigual e combinado. A desigualdade dos tempos das transformações das distintas dimensões da terra dos czares, evidenciando centros urbanizados e fortemente industrializados em altíssima velocidade – como São Petersburgo e Moscou – contrastando com o majoritário meio rural atrasadíssimo e semifeudal forjaram uma amálgama histórico-social importantíssima para a compreensão do processo histórico russo. A busca da imitação das sociedades mais adiantadas – funcionando como o que Trotsky chamou metaforicamente de "chicotada externa" – e a "queima de etapas" no processo russo para sua acelerada e relevante industrialização foram dados importantes para a compreensão daquilo que culminaria com a Revolução de Outubro de 1917 (TROTSKY, 1977).

No dizer de Justin Rosenberg (2016), há potencialidades analíticas relevantes que se desdobram da categoria de desenvolvimento desigual e combinado. A coexistência de múltiplas sociedades e fenômenos, com múltiplas causas e interações, a diferença de tempos e linearidades, uma relação dialética e combinação entre o plano nacional e o nível internacional, todos sendo aspectos que convergem para a perspectiva marxiana de totalidade. A análise sob o viés do desenvolvimento desigual e combinado seria uma importante alternativa para romper o confinamento da abordagem tradicional das Relações Internacionais na Ciência Política.

Feita tal ressalva, como abordar sob a ótica da revolução passiva e do desenvolvimento desigual e combinado aspectos importantes do processo histórico e da conjuntura referentes à China aos Estados Unidos e ao Brexit, com incidência sobre pontos importantes da atual conjuntura?

A hipótese de um processo histórico da República Popular da China como uma revolução passiva teria início no fim dos anos 70. Um país cuja sociedade se constituiria fundamentalmente de uma gigantesca população camponesa, base da revolução e da vitória do Partido Comunista na guerra civil terminada em 1949[5], tinha na mesma uma enorme marginalização em termos de acesso a possibilidades de emprego.

A reintegração da China à economia capitalista internacional de forma mais acentuada coincide também com a aproximação e reestabelecimento de relações diplomáticas com os Estados Unidos da América. A partir deste momento, uma série de iniciativas dão início ao processo que transformará a China no que hoje é a "indústria do mundo". Dentre elas, descentralização da gestão das empresas estatais, descoletivização da agricultura, abertura aos investimentos estrangeiros, somente para citar algumas.

A crise de lucratividade do grande capital de atuação internacional iniciada desde 1970 faz com que este buscasse alternativas em escala global para justamente fazer uso da superexploração dos trabalhadores em sociedades periféricas do capitalismo global, sendo a partir de então a China um dos alvos.

O processo gradativo de incremento da industrialização chinesa e de recepção de investimentos estrangeiros se aproveitou da enorme massa de camponeses desempregados, ocasionando um enorme êxodo rural.

---

5 É importante lembrar o cerco das cidades pelo campo como um dos elementos mais importantes da doutrina militar do Partido Comunista que culminou com a vitória na guerra civil.

Esta incorporação desta massa camponesa pobre e desempregada proporcionou a entrada de extratos sociais no mercado e na vida assalariada como uma iniciativa de buscar passivizar tal classe. Mas também em condições de superexploração, com um preço médio de hora de trabalho de US$0,67 (ROSENBERG e BOYLE, 2019). De uma certa forma, na lógica da revolução passiva, uma incorporação de demandas das classes e grupos ao inseri-los no mercado de trabalho de uma forma muito precária e sem dar-lhes protagonismo no processo.

O contexto de pobreza e de baixo desenvolvimento da China no fim dos anos 70 passou por uma transformação acelerada, que "queimou etapas" para se chegar ao que existe hoje. O envio de milhares de estudantes chineses ao exterior, os vários instrumentos de cooperação técnica e científica com os Estados Unidos e com agências como o Banco Mundial contribuíram para este salto. Na lógica do desenvolvimento desigual e combinado, as nações mais atrasadas imitam as conquistas das mais avançadas, funcionando tal disparidade como uma "chicotada externa".

Gradativamente, os efeitos sobre Brasil, Estados Unidos, Grã-Bretanha, dentre outros, se fizeram sentir com a grande desindustrialização nestes países, desemprego e perda de atividade e peso econômico no ramo industrial. Junto a isto, o incremento de uso de novas tecnologias digitais pelas empresas que migraram para a China aprofundaram este processo. Outro ponto digno de menção é a criação de postos de trabalho que exigem baixa qualificação, deteriorando a condição do perfil medianamente e altamente qualificado afetado por tais mudanças nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. O processo chinês se inseriria apenas como uma parte da explicação deste processo (ROSENBERG e BOYLE, 2019: p. e46).

A ascensão eleitoral de Trump e o Brexit se relacionam no longo prazo ao processo que levou a massa de trabalhadores da indústria a perder seus empregos no decorrer de todo este processo de incremento da posição econômica chinesa nos Estados Unidos e na

Grã-Bretanha. Nos dois casos, a literatura especializada se concentra na questão eleitoral, mas sem dar a devida atenção para o fato de que o perfil dos eleitores aponta justamente para estas classes afetadas pela industrialização e seus desdobramento nos dois países (ROSENBERG e BOYLE, 2019).

Como dar conta de uma breve análise associando todos estes categoriais ao Brasil de 2019, buscando aliar conjuntura e processo histórico?

O processo histórico brasileiro que vem do lulismo até o trágico desfecho do governo de Dilma Roussef se caracterizou, em termos de hipótese, conforme a análise de alguns autores (BIANCHI, 2017; DIAS, 2006 e 2012), uma trajetória histórica de revolução passiva: a cooptação de setores das classes subalternas e concessões pontuais contemplando algumas de suas demandas sem um efetivo protagonismo de tais classes e a ausência de um aprofundamento da democracia no país, com o concomitante distanciamento do Partido dos Trabalhadores dos movimentos sociais e sua base de apoio.

Bases bastante frágeis estiveram por trás destes governos e dos outros governos ditos de esquerda em toda a América Latina. Atestam isto a enorme velocidade com que ruíram tais governos diante de todos os fatores elencados a seguir, junto com os pequenos direitos ainda remanescentes para as classes e grupos subalternos. No Brasil, ruíram ante a crise de exportação de *commodities*, o agravamento das condições políticas do país, a pressão imperialista e midiática, dentre outros. O país aprofundou, no âmbito de todo este processo o seu caráter cada vez mais dependente e agroexportador. O que não é uma novidade: trata-se de uma tendência histórica apontada por vários autores desde a gênese no sistema colonial português, dentre eles Caio Prado Junior (PRADO JUNIOR, 1987). O processo brasileiro de crescente desindustrialização *pari passu* com o crescimento chinês também sempre foi uma realidade enquanto processo histórico há pelo menos 50 anos.

O fim deste processo de revolução passiva no Brasil conduziu, segundo Bianchi (2017), a uma crise de hegemonia que continua até o presente momento. Muito provavelmente, a crise referida durará anos até a asserção de um novo equilíbrio passivo de cunho hegemônico.

Como se sabe, os governos subsequentes conduziram com enorme velocidade uma destruição dos parcos e tímidos direitos restantes. Contudo, há que se ressalvar contrariamente a um certo senso comum: não se trata de inserir os governos petistas num entendimento de que eles foram contra-hegemônicos e antiimperialistas até porque os mesmos se inseriram numa lógica de maximizar os lucros do capital financeiro e dos bancos[6]. Outro argumento neste sentido deve ser acrescentado. Orientações mais à esquerda ou nacionalistas de um governo, partido ou contexto hegemônico capitaneado por certas frações de classe não o excluem de um quadro mais amplo onde intervêm os argumentos gramscianos ligados à análise das relações de força. Por outras palavras, não se trata de uma escolha de um Estado ou governo o pertencimento a um contexto mais amplo marcado por uma hegemonia ou pelo capitalismo imperialista. O entendimento do imperialismo não se reduz a uma postura intervencionista, agressiva ou belicista por parte de um Estado. Ele diz respeito a um panorama mais amplo, em que a totalidade histórica é imperialista. Lógica semelhante conecta a categoria de hegemonia à análise: a complexidade que a cerca para situá-la no plano internacional conectada organicamente à avaliação da hegemonia no plano nacional não a coloca em termos teórico-práticos no âmbito de uma escolha ou um argumento dualista. É o quadro mais histórico mais amplo que conecta as conjunturas que permite avaliar se efetivamente existiu no plano internacional a substituição de uma concepção de mundo por outra. Isto não exclui a possibilidade de conflitos, na conexão orgânica entre nacional e

---

6 Ver uma argumentação mais robusta a respeito em PASSOS e FRANCO, 2017.

internacional, que almejem a hegemonia e se busquem contrários à hegemonia efetivamente existente.

Feita tal ressalva, é fato de que o governo Temer reverteu uma tendência histórica observada há cerca de 50 anos na orientação da política externa brasileira de nossas frações de classe dominantes buscarem uma diversificação de nossas relações, afastando-se relativamente dos Estados Unidos em favor, num primeiro momento, dos países europeus e, posteriormente, em favor da República Popular da China. Ainda que a dependência em relação à China persista, é fato de que o governo subsequente de Bolsonaro aprofunde esta orientação, fazendo, como seu antecessor, uma escolha preferencial em favor dos Estados Unidos da América.

Neste sentido, o governo Bolsonaro conduz uma política de subserviência sem precedentes à hegemonia e ao imperialismo norte-americanos. com impactos ainda piores destruindo o pouco que restou dos direitos dos trabalhadores. Sem dúvida, encontra-se em curso um movimento mais amplo de busca de aumento de excedentes e mais-valor, buscando contrapor-se "às migalhas" de recomposição salarial dos governos petistas antecedentes.

Várias análises apontam as manifestações e intervenções desastrosas do atual mandatário e de sua equipe no sentido de minar uma certa imagem respeitosa pela diplomacia brasileira, bem como a confusão entre amizade e interesses econômicos e políticos[7]. Não somente isto, mas os impactos desastrosos de escolhas nada pragmáticas e lesivas às empresas brasileiras no tocante a Acordos com os Estados Unidos e a União Europeia e no caso de se transferir a embaixada brasileira para Jerusalém.

O governo em curso escancara sem pudores sua filiação incondicional a Washington e a sua política de exceção, revelando também sem nenhum rodeio uma afinidade autoritária aberta que é histórica no Brasil e característica de sua burguesia autocrática,

---

7 Consulte-se a respeito, por exemplo: CHADE, 2019.

parafraseando Florestan Fernandes (2006). Este desprezo explícito a qualquer decoro e institucionalidade atestam a dificuldade de sua articulação e também o pertencimento a um quadro mais amplo de crise hegemônica no plano nacional.

Feita a ressalva de que se trata de uma análise embrionária que propõe elementos para uma ulterior e posterior análise, passar-se-á às considerações finais.

Considerações Finais

O esboço analítico aqui apresentado sob o pano de fundo da análise de relações de força de Gramsci e do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky situa conjunturas e processos históricos fora de qualquer automatismo e mecanicismo. O curso histórico não pode ser permeado por qualquer tipo de fatalismo ou linha de raciocínio evolucionista, etapista.

Neste sentido, não cabem análises precipitadas como várias já ocorridas que davam notícia do inevitável declínio hegemônico norte-americano ou mesmo de uma irreversível ascensão hegemônica chinesa. Tal linha de raciocínio não considera a onipresença hegemônica e imperialista norte-americana no que diz respeito à presença do capital financeiro estadunidenses nos fluxos econômicos internacionais, tampouco a dependência chinesa de tais capitais, bem como no que se refere à exportação de manufaturas como algo mais significativo do que o próprio mercado interno sínico.

As enormes desigualdades chinesas em sua sociedade – outra virtude evidenciada pela categoria de desenvolvimento desigual e combinado em comparação com as vicissitudes das abordagens tradicionais das Relações Internacionais – são a base pra entender parte de um processo histórico de "queima de etapas" para a consecução de uma enorme industrialização que pauta a pujança econômica chinesa atual. Ainda conforme a lógica da categoria referida,

não há qualquer garantia de que a China se credenciará como uma nação hegemônica.

O quadro que foi aqui esboçado não situa a existência da construção de uma nova hegemonia chinesa. As forças históricas que situam a presença da China em âmbito global apontam muito mais para a existência de uma tradução, ressignificação em termo históricos da hegemonia de conteúdo fordista dos Estados Unidos. Portanto, também se menciona o pertencimento chinês a tal hegemonia.

Nos marcos da análise de relações de força conforme Gramsci, somente a emergência de um novo bloco histórico poderia se desdobrar em termos de uma nova hegemonia em caráter internacional. Uma outra possibilidade da ascensão de uma nova hegemonia como concepção de mundo apontaria para a liderança e dominação das frações de classe dirigentes e dominantes da Terra do Meio capitanearem uma nova reorganização do capitalismo mundial. Ou ainda, liderarem um processo hegemônico que destruísse o capitalismo fordista e imperialista por uma outra sociabilidade ou concepção de mundo distinta.

Por outras palavras, trata-se de levar em consideração na atualidade uma hegemonia que dura cerca de 100 anos e tem um conteúdo fordista de alcance mais amplo ressignificado, traduzido em face das várias transformações pelas quais ela passou, deixando intacto apenas o seu princípio central: produção e consumo em massa.

Enquanto concepção de mundo mais ampla e que alcança várias dimensões, não há neste momento, argumentos suficientemente fortes para sugerir a hipótese de uma crise hegemônica terminal dos Estados Unidos. Nos marcos do capitalismo imperialista em que a dependência é um dado objetivo, a China não possui elementos suficientes para que seja caracterizado como um Estado que se credencia como o principal centro da economia planetária. A postura da China no sistema internacional em termos da sua dependência não pode, portanto, ser adequadamente descrita no quadro

de abstração que evidencia só relações políticas como se as relações de dependência e mediação pelo capital financeiro internacional e estadunidense não existissem. Mais um argumento que atesta dificuldades para caracterizar de forma inequívoca uma inevitável ascendência hegemônica de Pequim.

O Brasil se insere em tal quadro da hegemonia estadunidense também. Recepcionou, ressignificou, traduziu o fordismo à sua própria maneira. Traduziu também na especificidade da sua totalidade histórica enquanto bloco histórico o conteúdo neoliberal da mais recente conjuntura da hegemonia fordista norte-americana.

Na linha de continuidade das novas opções externas das frações de classe dominantes no Brasil desde o governo Temer, ensaia no governo Bolsonaro uma aproximação e subserviência sem precedentes na sua história aos Estados Unidos. Tal tendência potencializa uma provável reversão histórica de uma tendência dos últimos 50 anos da política externa brasileira de diversificar suas relações e nexos político-econômicos com Estados europeus e a China em prol de Washington.

Ressalva-se que este texto pouco aprofundou e desenvolveu várias das hipóteses aqui lançadas, ponto a ser desenvolvido em outra oportunidade.

Referências

ALLINSON, J. C.; ANIEVAS, A. The uneven and combined development of the Meiji Restoration: A passive revolutionary road to capitalist modernity. **Capital & Class**, v. 34, n. 3, p. 469-490, 2010.

BIANCHI, A. Revolução passiva e crise de hegemonia no Brasil contemporâneo. **Revista Outubro**, n. 28, p. 27-35, abril de 2017.

BIELER, A.; MORTON, A. D. **Global capitalism, global war, global crisis**. Cambridge: Cambridge University, 2018a.

BIELER, A.; MORTON, A. D. Interlocutions with passive revolution. **Thesis Eleven**, v. 147, n. 1, p. 9-28, 2018b.

DIAS, E. F. **Política brasileira: embate de projetos hegemônicos**, São Paulo: Sundermann, 2006.

CHADE, J. Amadora, diplomacia brasileira é duramente golpeada, 020/12/2019. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2019/12/02/eu-tambem-te-amo-respondeu-trump-ao-presidente-bolsonaro.htm. Acesso em 01/03/2020.

DIAS, E. F. **Revolução passiva e modo de vida: ensaio sobre as classes subalternas, o capitalismo e a hegemonia**. São Paulo: Sundermann, 2012.

GRAMSCI, A**. Quaderni del Carcere**, Torino: Einaudi, 1975.

GRAY, K. Labour and the state in China's passive revolution. **Capital & Class**, v. 34, n. 3, p. 449-467, 2010.

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity – An Enquiry into Origins of Cultural Change**, Cambridge: Blackwell, 1992.

MORTON, A. **Unravelling Gramsci – Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy**, London: Pluto, 2007.

PASSOS, R. D. F. Interregno hegemônico? Uma avaliação sobre a hegemonia dos Estados Unidos a partir da análise das relações de força dos cadernos carcerários de Gramsci. **REVISTA NOVOS RUMOS**, v. 56, p. 1-19, 2019.

PASSOS, R. D. F.; FRANCO, T. F. A mudança na política externa brasileira no governo Temer ou o mito da interrupção da luta contra-hegemônica e anti-imperialista brasileira. In: CORSI, F.; SANTOS, A.; CAMARGO, J. M (orgs). **A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise**. Bauru: Canal 6; Projeto Editorial Praxis, 2017, p. 150-221.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ROSENBERG, J. International relations in the prison of Political Science. **International Relations**, v. 30, n. 2, 2016, p. 127-153.

ROSENBERG, J.; BOYLE, C. Understanding 2016: China, Brexit and Trump in the history of uneven and combined development. **Journal of Historical Sociology**, 2019, 32, p. e32-e58.

THOMAS, P. "A virada de Moscou": o diálogo entre Gramsci e os bolcheviques (1922 e 1923), **Revista Outubro**, n.o 30, maio de 2018, p. 174-189.

TROTSKY, L. **A História da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CAPÍTULO 5

O GOVERNO BOLSONARO E O PETRÓLEO BRASILEIRO[1]

Marina Gusmão de Mendonça[2]
Rafael Almeida Ferreira Abrão[3]

O petróleo foi o principal insumo energético do século XX, o que deve se repetir no século XXI. Trata-se de um recurso essencial,

1 Texto apresentado na mesa temática "O novo governo brasileiro e a conjuntura internacional", durante o XIX Forum de Análise de Conjuntura, promovido pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP), entre os dias 18 e 22 de novembro de 2019, realizado no campus de Marilia e na sede da UNESP, em São Paulo.

2 Bacharel em História e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre e Doutora em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FLCH-USP); possui Pós-Doutorado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – campus de Marília; Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) – Campus Osasco; Professora Colaboradora do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília (endereço eletrônico: marinamendonca@uol.com.br).

3 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP); Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC); Bolsista de Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (endereço eletrônico: ra.abrao@gmail.com).

que se insere no cenário internacional por duas perspectivas simultâneas: econômica e estratégica. Para a economia, o petróleo é uma matéria-prima indispensável nos mais diversos setores produtivos, sua exploração sustenta significativos investimentos e sua comercialização gera recursos bilionários para os mercados de capitais. Da perspectiva estratégica, o ponto fundamental consiste no fato de que o petróleo é um recurso limitado, raro, não-renovável e distribuído desigualmente pelas regiões do planeta, ao mesmo tempo em que é essencial para a economia de todos os países (FUSER, 2013). O "jogo do petróleo" envolve os governos de Estados detentores de jazidas, as companhias internacionais e as nações consumidoras (MOMMER, 2000).

Nesse jogo, as empresas multinacionais, que são parte fundamental do sistema capitalista contemporâneo, controlam aproximadamente 80% do comércio mundial (SUWANDI et al., 2019, p. 1), tornando-se atores poderosos do sistema internacional. Frequentemente elas se contrapõem a outros grandes atores, entre os quais os próprios governos nacionais, uma vez que os maiores *players* do mercado mundial de petróleo são, por muitas vezes, economicamente mais importantes que muitos Estados. Seus ganhos e a capacidade de controlar o fornecimento e os preços sobre uma cadeia de valor vital para a economia mundial fazem dessas empresas uma parte essencial para o entendimento do sistema internacional.

Para compreensão deste contexto, buscamos analisar a articulação e as tendências políticas em torno da exploração e da produção de petróleo na camada de pré-sal do Brasil, as quais se manifestaram desde o anúncio da descoberta das reservas, em 2007. Na verdade, grandes interesses pelas jazidas constituíram um dos principais motivos para a deflagração da chamada Operação Lava Jato, em 2014, e do golpe de Estado de 2016 que, como se sabe, culminaram com a deposição da presidenta Dilma Rousseff, sua substituição pelo vice-presidente, Michel Temer e, em 2018, com a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (e sua consequente

inabilitação para o pleito presidencial daquele ano) e, finalmente, com a eleição do ex-capitão Jair Messias Bolsonaro, que tomou posse em 1º de janeiro de 2019.

O novo presidente foi deputado federal por 27 anos, e sempre fez apologia da ditadura militar e da tortura, além de adotar uma postura racista, homofóbica e misógina. Durante a campanha eleitoral, apresentou-se também como defensor de um programa econômico ultraliberal e como inimigo do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia promovido políticas de inclusão social e distribuição de renda no Brasil entre 2003 e 2016. É um representante do grande capital internacional e dos interesses geoestratégicos dos Estados Unidos (EUA), e vem dando continuidade às políticas iniciadas no governo de Michel Temer (2016-2018) de destruição da Petrobras e de entrega das imensas jazidas de petróleo da camada de pré-sal ao grande capital internacional.

A guerra híbrida contra o Brasil

Desde a independência, em 1822, a História do Brasil tem se configurado como uma sucessão de golpes ou tentativas de golpe de Estado. De fato, nesses quase dois séculos, o país viveu crises políticas que ameaçaram a ordem constitucional ou levaram ao seu rompimento[4]. O objetivo, em quase todos esses episódios, era a busca,

---

4 Dentre os principais episódios, destacam-se: a abdicação de D. Pedro I ao trono imperial, em 1831; a decretação da maioridade de D. Pedro II, em 1840; a Proclamação da República, em 1889; a renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca à Presidência, em 1891; a Revolução de 1930; a chamada Revolução Constitucionalista, em 1932; a implantação da ditadura do Estado Novo, em 1937; a deposição de Getúlio Vargas, em 1945; a tentativa de se impedir a posse de Vargas, em 1950; a deposição e o suicídio de Getúlio, em 1954; a tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek e o subsequente “golpe preventivo”, em 1955; a Revolta de Jacareacanga, em 1956; a Revolta de Aragarças, em 1959; a chamada solução parlamentarista, que reduziu os poderes presidenciais de

por parte das classes dominantes e de setores das classes médias, do controle jurídico-político sobre o Estado, com a finalidade de impedir o acesso das camadas populares a uma maior participação na renda nacional e aos benefícios do desenvolvimento econômico, além de entregar as riquezas do país ao capital estrangeiro.

Na atualidade, esses objetivos levaram à adoção de táticas preconizadas pela chamada guerra híbrida e conduziram o país à maior crise política de sua história, que já dura 6 anos. De acordo com o cientista político norte-americano Andre Korybko,

> as guerras híbridas são conflitos identitários provocados por agentes externos, que exploram diferenças históricas, étnicas, religiosas, socioeconômicas e geográficas em países de importância geopolítica por meio da transição gradual das revoluções coloridas para a guerra não convencional, a fim de desestabilizar, controlar ou influenciar projetos de infraestrutura multipolares por meio do enfraquecimento do regime, troca do regime ou reorganização do regime (KORYBKO, 2018, p. 3).

E referindo-se ao caso brasileiro, acrescenta:

> (...) há uma guerra híbrida muito intensa sendo travada no Brasil neste momento e afeta todos os aspectos da vida de cada cidadão (...). Ao longo dos últimos (...) anos, agentes externos vêm tentando muito sutilmente condicionar a população para voltá-la contra o Partido dos Trabalhadores, usando instrumentos como a Operação Lava Jato, apoiada pela NSA, que tomou vida própria (KORYBKO, 2018, p. 7)[5].

Com efeito, desde as manifestações ocorridas no mês de junho de 2013 já se prenunciava um conflito econômico, social e político

---

João Goulart, 1961; o golpe civil-militar de 1964; o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992; e, finalmente, a deposição da Presidente Dilma Rousseff, em 2016.

5 NSA é a sigla em inglês para National Security Agency, uma das principais agências norte-americanas de segurança.

sem precedentes. Em março de 2014, com a deflagração da chamada Operação Lava Jato, iniciou-se um processo de criminalização do PT e de todos os setores de esquerda da sociedade, levando à prisão de importantes lideranças políticas e de dirigentes responsáveis por algumas das principais empresas brasileiras.

Cabe destacar que, entre 1945 e 1964, a classe trabalhadora e a esquerda brasileira se organizavam em dois partidos, o Partido Comunista do Brasil (PCB)[6] e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que foram fortemente afetados pelo período da ditadura militar (1964-1985). Após a redemocratização, ocorrida em meados da década de 1980, o PCB e o PCdoB foram legalizados. Mas o PT, fundado em 1980, ocupou o maior espaço no espectro político de esquerda, conseguindo atingir um enraizamento popular muito maior que a dos demais partidos. Dessa forma, o PT chegou à presidência da República no pleito de 2002, quando foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que governou por dois mandatos (2003-2010), sucedido por Dilma Rousseff. A perspectiva de vitória eleitoral de algum candidato conservador se mostrava cada vez mais longínqua e, por isso, a destruição do PT se tornou fundamental para as forças de direita no espectro político (POMAR, 2019).

O conflito declarado se apresentaria com a reeleição da presidente Dilma Rousseff, em outubro de 2014, quando a oposição derrotada deixou clara a não aceitação dos resultados. A partir de então, o Brasil teve sua economia praticamente paralisada, as instituições perderam completamente a legitimidade e a extrema-direita adquiriu uma popularidade jamais vista.

Neste quadro, salta aos olhos o caráter de guerra híbrida movida contra o país pelos EUA e pelas demais potências capitalistas, em

---

6 O PCB foi colocado na ilegalidade em 1947 e, a partir de então, seus integrantes se elegiam principalmente pelo PTB. Em 1962, houve uma cisão no PCB, surgindo, então, duas agremiações: o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

defesa dos interesses de grandes empresas internacionais, entre as quais se destacam as principais petroleiras, ansiosas por se apropriar das riquezas brasileiras do pré-sal. De acordo com Luiz Alberto Moniz Bandeira,

> O golpe contra a presidenta Dilma Rousseff visava (...) levar Michel Temer ao poder, comprometido com a conspiração e o programa de reformas antinacionais e anti-trabalhistas, (...) liquidar a previdência social, a fim de entregar os seguros à rede bancária, ademais de liquidar a Petrobrás, privatizar a Eletrobrás, enfraquecer o BNDES, o Banco do Brasil etc. (MONIZ BANDEIRA, 2017, p. 18).

Pré-sal: uma nova realidade para o Brasil

No Brasil, a atuação de grupos estrangeiros interessados na exploração de petróleo foi, desde o início, um elemento essencial na definição das políticas para o setor, pois a característica básica da problemática do petróleo no país gira, desde então, em torno do debate sobre como incrementar a exploração dos recursos, seguindo dois direcionamentos possíveis: a defesa dos interesses nacionais ou a adesão às pretensões dos grandes grupos petrolíferos estrangeiros (COHN, 1968).

Uma nova realidade emergiu para a indústria petrolífera com a descoberta de significativas reservas de óleo e gás em águas profundas do litoral brasileiro, anunciada em novembro de 2007. A posição do país no mercado mundial foi significativamente alterada e as companhias petrolíferas internacionais passaram a considerar o Brasil como uma nova fronteira de exploração[7]. Os anúncios

---

7 Prova cabal da preocupação das grandes petrolíferas e do governo norte-americano a respeito da descoberta do pré-sal é o fato de que, em 12 de julho de 2008, portanto, menos de um ano após o anúncio da descoberta do pré-sal, o governo

dos recursos comprovados indicam que as reservas podem chegar a 100 bilhões de barris de petróleo (SAUER & ESTRELLA, 2019, p. 3), reposicionando estrategicamente o país, que ficaria atrás apenas da Arábia Saudita e da Venezuela, e ao lado de produtores relevantes como Canadá, Irã, Iraque, Rússia, Kuwait e Emirados Árabes. Para efeitos de comparação, em 2017, as jazidas oficialmente reconhecidas, todas do pós-sal, correspondiam a 12,8 bilhões de barris de petróleo (ANP, 2017, p. 4).

Diante da magnitude das reservas, após o anúncio da descoberta ocorreu uma intensa discussão sobre qual seria a participação estrangeira na exploração desses recursos. O debate estava inserido na concepção do papel do Estado na economia, adotada durante os anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que preconizava a ampliação da participação dos bancos públicos e das empresas estatais, como a Petrobras, na economia, dentro da estratégia de aumento de investimentos e planejamento governamental (CANO & SILVA, 2010, pp. 2-8; BIANCARELLI, 2014, pp. 274-276).

A possibilidade de companhias petrolíferas estrangeiras exercerem atividades relacionadas à produção e à exploração dos recursos tinha se tornado viável a partir da aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 9/1995, que rompeu o monopólio estatal, e da Lei 9.478/1997, ambas ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), após intenso debate sobre a exclusividade de atuação da Petrobras neste segmento da indústria[8]. Até então, a Petrobras, empresa de economia mista criada pela Lei nº

---

de George W. Bush anunciou a reativação da IV Frota da Marinha dos EUA para patrulhar o Atlântico Sul. Criada em 1943, para lutar contra os submarinos nazistas e proteger a navegação durante a Segunda Guerra Mundial, a IV Frota estava desativada desde 1950 (MONTYSUMA, 2019).

8 Em 3 de outubro de 1953, a Lei nº 2.004, assinada por Getúlio Vargas, criou a Petrobras e instituiu o monopólio da União sobre exploração, produção, refino, transporte e comercialização de petróleo, outros hidrocarbonetos e seus derivados em território nacional, após um longo debate político e uma intensa campanha popular conhecida como "O Petróleo é Nosso".

2.004/1953, detinha o monopólio em relação ao setor, o que foi reafirmado no art. 177 da Constituição Federal (CF), de 1988, gerando grandes questionamentos e pressões por parte das empresas petrolíferas internacionais e dos defensores de seus interesses dentro do território nacional. Assim,

> durante todo o século XX, não houve nenhum investimento privado sistemático no setor de petróleo. A garantia do abastecimento interno (...) e a manutenção dos investimentos por longo prazo, em um ambiente de elevada incerteza política e econômica, só foram mantidos porque a Petrobrás é uma empresa estatal, mais especificamente, uma sociedade de economia mista (BERCOVICI, 2017, v. 1, p. 185).

É preciso salientar que a exploração dos recursos petrolíferos brasileiros ter sido concebida como monopólio estatal não constitui um caso isolado, pelo contrário. Como bem lembrou Gilberto Bercovici,

> nas principais regiões produtoras de petróleo, a indústria petrolífera é estatal ou foi nacionalizada. Cerca de 90% das reservas petrolíferas do mundo pertencem ao Estado, sendo exploradas por empresas estatais, que controlam aproximadamente 73% da produção, atuando em regime de monopólio ou quase-monopólio sobre os recursos de seus países. O papel do Estado é central para a política energética em geral e, em particular, no setor de petróleo, servindo para coibir o poder econômico dos grandes oligopólios, garantir a exploração não-predatória das jazidas e defender o interesse da coletividade, além de atuar de forma estratégica, militar e economicamente, controlando o suprimento de petróleo e derivados (BERCOVICI, 2017, p. 186).

Dessa forma,

> O contexto histórico da luta dos países em desenvolvimento por independência política e emancipação econômica tornou as empresas petrolíferas estatais e muitas empresas mineradoras estatais entidades quase sagradas, personificando o controle

> soberano sobre os recursos naturais. As empresas estatais são instrumentos da política econômica nacional dos seus Estados, atuando de acordo com os objetivos estratégicos e de bem-estar social do Estado, indo muito além da mera busca de rentabilidade (BERCOVICI, 2017, p. 186).

Apesar do rompimento do monopólio da Petrobras durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso que, seguindo os cânones neoliberais, atendeu aos interesses das grandes empresas internacionais, a abertura não resultou em grande grau de internacionalização do setor, e a companhia continuou sendo a maior petrolífera em atuação no país, o que se acentuou nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, quando chegou a quintuplicar seus investimentos em relação ao que era feito nos anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso (SICSÚ, 2013, p. 27).

Isto desagradou profundamente as multinacionais de petróleo, notadamente depois do anúncio da descoberta do pré-sal e da decisão do governo de reservar à Petrobras a sua exploração. Conforme ressaltou Gilberto Bercovici,

> a mesma argumentação utilizada durante a "Campanha do Petróleo", na década de 1950, foi acionada novamente contra a proposta de garantir uma maior presença do Estado no setor petrolífero. Os críticos da proposta encaminhada de mudança de modelo exploratório alegaram que a Emenda Constitucional º 9, de 1995, teria instaurado o regime de livre competição no setor petrolífero. Para estes autores, a ideologia adotada pela Constituição de 1988 para o petróleo teria por objetivo a adoção da "regulação para a concorrência", isto é, a regulação da atividade monopolizada deveria ser efetuada de modo a introduzir a concorrência no setor. Ou seja, a abertura do setor de petróleo seria uma "exigência constitucional". Logicamente, esta "regulação para a concorrência", que seria justificada pela globalização e pelos "benefícios trazidos à sociedade" (quaisquer que sejam estes), deveria, como todos os setores entregues à iniciativa privada no Brasil, proporcionar incentivos fiscais e vasto financiamento público para os agentes econômicos privados (BERCOVICI, 2017, p. 188).

Contudo, a Emenda Constitucional 9/1995 não estabelecera a livre concorrência como regra geral, pois dera à União a possibilidade de escolher entre manter o regime de exploração estatal ou adotar outro sistema, em que poderia haver a contratação de empresas privadas ou estatais. E, diante do aumento das pressões internacionais sobre o governo brasileiro, o presidente Lula encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de revisão da Lei 9.478/1997, que previa a adoção do regime de concessão (BERCOVICI, 2017, p. 188): para o pré-sal foi estabelecido o regime de partilha de produção em 22 de dezembro de 2010, com a aprovação da Lei nº 12.351.

Neste modelo, a atuação estrangeira na exploração e na produção ocorreria por meio da formação de consórcios, em que a Petrobras atuaria como operadora e detentora de, no mínimo, 30% das atividades nos blocos do pré-sal, o que tornou a empresa protagonista dos esforços de desenvolvimento industrial e tecnológico associados à sua exploração[9]. Pela Lei 12.351/2010, foi ainda criada uma empresa pública, a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A – Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA), que passou a firmar todos os contratos em nome da União. Ademais, a legislação também incluía uma política de conteúdo local, instrumento de política industrial amplamente utilizado nos países desenvolvidos e nas experiências asiáticas de industrialização recente, com o objetivo de garantir a geração de empregos, renda e tecnologia dentro do país (SCHUTTE, 2018, p. 11-22, p. 26-27).

Ressalte-se, no entanto, que as grandes petroleiras internacionais e o governo dos EUA jamais se conformaram com a legislação aprovada no governo Lula, e que garantia a manutenção das riquezas do pré-sal sob controle do Estado brasileiro. Provas disso são as denúncias de espionagem industrial contra a Petrobras, promovidas pelo governo estadunidense, por intermédio da NSA, e tornadas

---

9 Assinale-se que os contratos de partilha são os mais frequentemente usados pelos países produtores de petróleo em todo o mundo (BERCOVICI, 2017, p. 188).

públicas pelo ex-agente norte-americano, Edward Snowden. As informações foram divulgadas pelo jornalista Glenn Greenwald, em setembro de 2013, que revelou também a espionagem sobre o Ministério das Relações Exteriores da França (BBC, 2013).

Outra evidência da pressão e da articulação de interesses estrangeiros em torno dos recursos do pré-sal foi o telegrama do Consulado dos Estados Unidos enviado para Washington, em 2 de dezembro de 2009, com o título *"A indústria do petróleo pode combater a lei do pré-sal?"* (AMCONSUL, 2009), no qual são relatadas as preocupações com as eleições presidenciais, o *lobby* no Congresso Nacional por mudanças favoráveis às multinacionais, com ênfase nas propostas do senador de oposição José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e a indignação com o papel de protagonista que a Petrobras assumia com a aprovação da nova legislação.

É preciso notar que, no início de 2013, o governo norte-americano havia substituído seu embaixador no Brasil por Liliana Ayalde, com larga experiência na Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)[10], e que fora embaixadora no Paraguai na época do questionável *impeachment* do presidente Fernando Lugo, em 2012 (SKINNER, 2017, p. 222). E, coincidentemente, pouco tempo após Liliana Ayalde assumir o cargo no Brasil, as ruas do país foram tomadas por manifestações contrárias ao governo da presidente Dilma Rousseff (US EMBASSY, 2015).

Outro dado importante é o início, em março de 2014 - ano eleitoral -, da chamada Operação Lava Jato, conduzida perante a 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba, e aparentemente voltada para apuração de denúncias de corrupção e desvio de recursos na Petrobras. O juiz responsável pela Operação era Sérgio Fernando

---

10 A USAID é um órgão do governo norte-americano com o objetivo declarado de distribuir ajuda externa de caráter civil. Evidentemente, segue as diretrizes do Departamento de Estado dos EUA.

Moro que, em 2009, havia recebido treinamento do Departamento de Justiça norte-americano sobre táticas de investigação e combate à lavagem de dinheiro. Como lembrou Marta Skinner,

> a primeira suspeita levantada pela operação foi sobre irregularidades na compra da refinaria de Pasadena pela Petrobrás, no Texas, em 2006, quando a Ministra Dilma[11] era Presidente do Conselho da Petrobrás. O caso Pasadena ocupou a cena inteira, durante meses na mídia. (...) A tentativa de incriminar a presidenta não prosperou, mas as denúncias geraram um impasse de tal ordem para a empresa, que as auditorias internacionais não lhe deram o aval para a publicação de seu balanço. As ações da empresa despencaram, as denúncias escancararam as vísceras da empresa e ações judiciais foram interpostas nos EUA com a colaboração do nosso Ministério Público, desmoralizando assim a maior empresa de petróleo da América do Sul (SKINNER, 2017, p. 223).

Como se vê, a campanha contra a Petrobras era implacável, e logo enormes prejuízos começaram a aparecer, apesar de o preço do barril de petróleo ter chegado a US$ 105,54 em junho de 2014 (ROSÁRIO, 2016, p. 147). A situação financeira da Petrobras foi agravada pela subsequente queda dos preços nos mercados mundiais, a partir de outubro de 2014, pela desvalorização do real frente ao dólar, que ampliou o endividamento da empresa, pela redução da demanda por derivados do petróleo e pela política de contenção de preços no mercado interno, mas, principalmente, pela contabilidade de *impairments*, uma política comum em companhias de petróleo que foi amplamente utilizada pela imprensa para atacar a empresa, e que consiste na revisão dos ativos de acordo com as perspectivas futuras do mercado de petróleo e derivados (AZEVEDO, 2018). Na verdade, a Petrobras tinha plenas condições de pagar suas dívidas, em grande parte relacionadas aos investimentos feitos no pré-sal. Miguel do Rosário assim descreveu o quadro:

---

11 No governo Lula, Dilma Rousseff foi Ministra das Minas e Energia, de 2003 a 2005, e da Casa Civil, de 2005 a 2010.

> os preços baixos, somados à Operação Lava Jato, ajudavam a criar, para a Petrobras, uma atmosfera de fim de mundo. Entretanto, o avanço das tecnologias de exploração da companhia seria tão notável e acelerado que o custo de extração de petróleo havia caído para 8 dólares por barril. A Petrobras provava ao mundo que conseguiria se adaptar à nova realidade de preços e seria uma das últimas companhias de petróleo a quebrar, se um dia viesse a quebrar. Seu pior inimigo, contudo, não seriam os preços internacionais (que afinal afetam também suas concorrentes), mas as conspirações midiático-judiciais pelo golpe (ROSÁRIO, 2016, p. 148).

Cabe destacar que a perda do protagonismo da Petrobras no setor, em um momento decisivo de leilões de diversas áreas de grande potencial de exploração e produção, está relacionada a uma conjunção de fatores enfrentados pela empresa a partir de 2014: além da queda do preço do petróleo no mercado internacional, as investigações da Operação Lava Jato sobre supostos crimes na Petrobras contribuíram muito para a decadência da empresa, pois foram atingidos também seus fornecedores e subfornecedores (incluindo as grandes construtoras nacionais que, acusadas de corrupção, receberam punições que não se restringiram às pessoas físicas envolvidas nos crimes, mas abrangeram também as pessoas jurídicas, não preservando o papel dessas empresas como instituições fundamentais para o funcionamento da economia nacional), levando à perda do grau de investimento da companhia, ao atraso na entrega de projetos, à contração do mercado brasileiro, à contenção dos preços de derivados, à desvalorização do real e ao aumento do endividamento da Petrobras (AZEVEDO, 2018; SCHUTTE, 2018).

O engenheiro Guilherme Estrella, diretor de produção e exploração da Petrobras e chefe de uma das equipes que descobriram o pré-sal, assim resumiu a questão:

> O pré-sal despertou a preocupação de países e empresas que se sentiram ameaçados pelo surgimento de novo protagonista

> no palco geopolítico e se mobilizaram para modificar radicalmente a trajetória do Brasil como nação soberana. Afastaram a presidente da República e imediatamente investiram contra o ponto central do marco regulatório, extinguindo a obrigatoriedade de a Petrobras ser a operadora única das atividades de exploração e produção. Todo o poder de aplicação de uma política desenvolvimentista integral que o governo brasileiro exercia através da Petrobras foi simplesmente extinto e todo benefício que o pré-sal pudesse gerar para a indústria brasileira foi repassado para as empresas estrangeiras e seus fornecedores. Não bastasse, minimizou-se a obrigatoriedade do conteúdo nacional e concedeu-se às estrangeiras uma imensa isenção tributária de importação para elevar ainda mais a atratividade das operações (ESTRELLA apud DRUMMOND, 2019, p. 39).

E, segundo o jornalista Pepe Escobar,

> O sistema de finança global centrado em Wall Street (...) simplesmente não poderia de modo algum permitir qualquer ação de plena soberania nacional, num ator regional com a importância do Brasil. (...) Num plano socioeconômico, a "Operação Car Wash" só seria plenamente "bem-sucedida" se levasse a um afrouxamento das leis brasileiras sobre exploração de petróleo, abertura do país ao *Big Oil* dos EUA (ESCOBAR, 2016).

E foi exatamente isto que ocorreu: todo o arcabouço legal referente ao pré-sal foi profundamente alterado depois da deposição da presidente Dilma Rousseff, em maio de 2016. A partir de então, o Congresso Nacional acelerou a tramitação de um projeto de lei apresentado por José Serra, do PSDB, em 2015, e em novembro de 2016 aprovou a Lei 13.365, que retirava da Petrobras a condição de operadora única do pré-sal. Isto acabou por propiciar a venda da participação da estatal brasileira em blocos para empresas estrangeiras, a redução das exigências de conteúdo local, a prorrogação e a ampliação de isenções fiscais para importação de equipamentos e a criação de outros estímulos para que grandes companhias petrolíferas internacionais investissem na exploração no Brasil (FUSER,

2017, p. 181-190; SCHUTTE, 2018, p. 40). Conforme denunciou Gilberto Bercovici, *"o Brasil, em 2016, foi mais uma vítima do apetite insaciável das grandes potências mundiais por recursos estratégicos"* (BERCOVICI, 2017, p. 195).

A disputa pelo petróleo brasileiro no governo Bolsonaro

A substituição de Dilma pelo então vice-presidente Michel Temer, em 2016, representou a ruptura com as políticas dos governos petistas. Uma das pautas prioritárias de Temer era o desmonte do setor que tinha a Petrobras como centro de uma política de desenvolvimento industrial e tecnológico. Temer acelerou leilões dos campos petrolíferos na tentativa de monetizar rapidamente os recursos do pré-sal, sem se preocupar com as possibilidades de adensamento das cadeias produtivas nacionais. A visão predominante no governo e difundida pela imprensa era de que a Petrobras deveria operar como uma empresa privada, preocupada especialmente com o lucro dos acionistas nas bolsas de São Paulo e Nova Iorque. Com Pedro Pullen Parente no comando da empresa e Décio Oddone na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ocorreram a redução das exigências de conteúdo local, cortes de investimentos, vendas de ativos, dispensa de funcionários e a antecipação do cronograma de rodadas de licitação, tanto do pós-sal como do pré-sal. Para tornar este último ainda mais atraente, o governo concedeu enormes isenções fiscais para a importação de equipamentos ligados à exploração e produção de petróleo (SCHUTTE, 2019).

Como se vê, depois do anúncio da descoberta do pré-sal, as empresas internacionais de petróleo colocaram o Brasil em uma posição chave na sua estratégia global, dando especial ênfase aos projetos de petróleo e gás não convencional em águas ultra profundas.

A partir de 2017, com a alteração das regras para atuação das empresas estrangeiras no pré-sal e a redução da exigência de conteúdo local por parte do governo brasileiro, as companhias passaram a atuar ainda mais fortemente para garantir a exploração do petróleo brasileiro. Em uma entrevista sobre as expectativas da ExxonMobil quanto à exploração no pré-sal, Stephen Greenlee, presidente global de exploração e produção da empresa, declarou que o pré-sal

> é um tipo completamente diferente de investimento, mas os retornos são comparáveis aos melhores ativos não-convencionais. Hoje não há nada melhor para trazer para o nosso portfólio do que essas reservas que o Brasil descobriu nos últimos anos. Por isso estamos tão empolgados (*Folha de S. Paulo*, 2018).

Para os países importadores representados por essas empresas, a garantia do fornecimento de petróleo é a base para a segurança econômica, uma vez que as grandes potências são as maiores consumidoras de energia, motivo pelo qual buscam, por meio de suas companhias, garantir cada vez mais o controle direto dos recursos dos países fornecedores (FUSER, 2013).

Até 2018, a maior parte dos recursos do pré-sal - cerca de 72% do total - foi arrematado por empresas estrangeiras (ANP, 2018), em um setor que, até a primeira década do século XXI era, na prática, controlado quase que exclusivamente pela Petrobras. A diminuição da participação da empresa brasileira na produção nacional de petróleo deverá seguir acompanhada do crescimento da atuação de companhias do Reino Unido, dos EUA e da China, que têm atuado fortemente para aquisição de ativos no país. Dessa forma, tem ocorrido uma importante mudança no setor de petróleo e gás, pois, segundo dados do Ministério de Minas e Energia (2019), em junho de 2019, a Petrobras foi responsável por 74,69% da produção nacional de petróleo e gás natural, enquanto, em 2014, esse volume era de 91,4% (MME, 2015, p. 8).

Nesse quadro, destaque-se a continuidade das políticas adotadas por Temer pelo governo de Jair Bolsonaro, a partir de janeiro de 2019, inclusive com a permanência, entre seus auxiliares, dos principais articuladores políticos do governo anterior. Temer deixou um calendário de três grandes leilões para serem realizados no primeiro ano de governo de seu sucessor. O primeiro deles, a 16ª rodada de concessão, realizada em 10 de outubro de 2019, teve arrecadação de R$ 8,9 bilhões em bônus de assinatura (ANP, 2019), um recorde para o regime de concessão e que contou com a participação ativa de grandes *players* internacionais do setor: BP (Reino Unido), Total (França), Shell (Reino Unidos/Países Baixos), QPI (Qatar), Chevron (EUA), Repsol (Espanha), Wintershall (Alemanha) e Petronas (Malásia), além da Petrobras, que manteve participação em apenas um dos doze blocos arrematados.

No entanto, as grandes companhias de petróleo internacionais não participaram dos leilões subsequentes, realizados em novembro de 2019, com exceção das estatais chinesas China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e China Southern Petroleum Exploration and Development Corporation (CNODC), subsidiária da China National Petroleum Corporation (CNPC), que arremataram o bloco de Búzios em consórcio com a Petrobras. A ausência das empresas internacionais nos leilões do excedente da Cessão Onerosa e na 6ª Rodada de Partilha foi atribuída pelo presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco, à "complexidade regulatória" do setor no país (*Folha de S. Paulo*, 2019). Já o presidente da ANP, Décio Oddone, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e o senador José Serra atribuíram a ausência de empresas privadas e estrangeiras às regras do regime de partilha, que estariam privilegiando a Petrobras, inibindo a concorrência e os investimentos estrangeiros (EPBR, 2019; EPBR, 2019a; EPBR, 2019b). No entanto, há uma combinação de fatores externos e internos que podem explicar a pequena participação de outras empresas nos leilões do excedente da Cessão Onerosa e da 6ª Rodada de Partilha.

Na verdade, no plano internacional, os leilões foram realizados em um momento em que o mercado mundial de petróleo se volta para a oferta pública inicial da Saudi Aramco, a empresa de petróleo da Arábia Saudita. A Saudi Aramco é a maior companhia petrolífera do mundo e detentora do monopólio no maior exportador mundial de petróleo, o que permite produzir aproximadamente 10 milhões de barris de petróleo por dia, isto é, 10% da produção mundial, tornando a empresa a mais rentável do setor (*The Economist*, 2019). A oferta pública inicial (IPO) de 2% do seu capital pode gerar um recorde de US$ 40 bilhões, superando o IPO da Alibaba, que levantou US$ 25 bilhões em 2014 (CNN, 2019).

Ademais, a América Latina passa por um momento de incertezas para os investidores estrangeiros. No início de 2019, ocorreu o ápice da crise política na Venezuela, seguida da continuidade dos episódios de instabilidade institucional no Peru, que levou ao suicídio do ex-presidente Alan Garcia. Nos últimos meses, verificamos grandes protestos populares no Equador, no Chile e no Haiti, além da eleição de Alberto Fernández e Cristina Kirchner, na Argentina, da perspectiva de novo governo da Frente Ampla, no Uruguai, e do golpe de Estado na Bolívia, que forçou a renúncia do presidente Evo Morales. Dada a conjuntura política dos países vizinhos, é incerto por quanto tempo irá durar o projeto ultraliberal em curso no Brasil, principalmente considerando-se a libertação do Presidente Lula, após 1 ano e 7 meses de prisão, e a possibilidade de ele conseguir liderar uma grande frente de oposição.

A ausência de companhias internacionais nos leilões também está relacionada com a imagem internacional negativa do governo brasileiro, que inclui sucessivos reveses socioambientais de grande repercussão: rompimento da barragem de rejeitos da Vale em Brumadinho, Minas Gerais, com quase 300 mortos, queimadas na Amazônia, derramamento de óleo no litoral nordestino, a ampla liberação do uso de agrotóxicos, o assassinato de lideranças indígenas, entre outros temas que impactam negativamente a percepção

internacional sobre o país, que outrora era apontado como liderança mundial em questões socioambientais.

Todavia, é importante destacar que somente os fatores internacionais apontados não explicam a ausência das companhias estrangeiras nos leilões do excedente da Cessão Onerosa e na 6ª Rodada do Regime de Partilha de Produção, uma vez que, como apontado anteriormente, a 16ª rodada de concessão, realizada algumas semanas antes, teve forte participação estrangeira. Para compreender a questão é necessário fazer algumas considerações sobre os três regimes de exploração existentes no Brasil: concessão, partilha e cessão onerosa.

Já tecemos alguns detalhes sobre os regimes de concessão e partilha na segunda sessão deste trabalho. O importante a se notar é que a concessão foi criada no Brasil durante a década de 1990, no âmbito das privatizações ocorridas nos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em que os direitos sobre a produção de petróleo passam a pertencer inteiramente ao concessionário. É o tipo de contrato que mais corresponde aos interesses do mercado internacional, harmonizando-se facilmente com o processo de financeirização da economia (PAULANI, 2016).

Já o regime de partilha foi adotado no Brasil em outro momento histórico[12], de governos caracterizados pelo novo-desenvolvimentismo, conforme assinalado por Bresser-Pereira (2004) e Sicsú, Paula & Michel (2007), quando o petróleo passou a ser considerado como instrumento de desenvolvimento industrial-tecnológico, em que o Estado buscava aprisionar a maior parte da renda oriunda da exploração dos recursos (SCHUTTE, 2018). Saliente-se ainda

---

12 A utilização do regime de concessão tem se restringido essencialmente a alguns países desenvolvidos, como EUA, Reino Unido e Noruega, enquanto a fórmula mais adotada mundialmente é o regime de partilha, em que o Estado se associa a uma empresa em um acordo no qual mantém a prerrogativa de definir as condições de prospecção, exploração e produção (FUSER, 2013).

que, no plano externo, havia, durante a década de 2000, um forte *"nacionalismo de recursos"* (FUSER, 2013) em países como Rússia, Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai, cujos governos adotaram uma política de racionalização da exploração dos recursos a partir de critérios de interesse nacional, ou seja, elevação das receitas fiscais, preservação das jazidas em benefício das gerações futuras e ênfase no desenvolvimento econômico e social.

Finalmente, a cessão onerosa é um regime especial de exploração, resultado da supercapitalização da Petrobras realizada em 2010, quando a União adquiriu parte das ações da empresa por meio da cessão de 5 bilhões de barris de óleo equivalente (BOE), em vez de pagar com recursos financeiros. A companhia identificou uma área que tivesse esse volume de BOE recuperável para que a operação fosse possível, constatando-se, posteriormente, que o volume encontrado nessas áreas excedia os 5 bilhões de BOE a que a Petrobras tinha direito. Em realidade, os campos da cessão onerosa possuem reservas estimadas em 15,2 bilhões de barris de petróleo (SAUER & ESTRELLA, 2019, p. 3), podendo inclusive superar esse número. O volume excedente de BOE recuperável dessas áreas, já exploradas ou em desenvolvimento pela Petrobras, tem sido chamado de "excedente da cessão onerosa". O leilão programado desse excedente era o maior da história mundial, com a distinção de que estavam sendo disputadas áreas exploradas e em desenvolvimento pela Petrobras há anos, sem que houvesse qualquer debate sobre a possibilidade de contratação direta da empresa pela União e com um bônus de assinatura total fixado em R$ 106 bilhões, também o maior da história (SCHUTTE, 2019).

Nesse leilão, a Petrobras poderia exercer o direito de preferência na operação dos blocos, fazendo que a empresa tivesse a participação mínima de 30% nos consórcios formados para a rodada. Além disso, outras empresas que os arrematassem precisariam indenizá-la pelos investimentos realizados anteriormente nas áreas, em cifra a ser acordada posteriormente. O direito de preferência foi, de fato, utilizado

nos campos de Búzios e Itapu. Por fim, a empresa arrematou sozinha o campo de Itapu e se tornou sócia majoritária em consórcio com outras duas companhias no mega campo de Búzios (Petrobras, 90%, CNOOC, 5%, e CNODC, 5%). No leilão da 6ª Rodada do Regime de Partilha de Produção, o resultado foi que apenas um dos cinco blocos ofertados foi arrematado. O bloco de Aram foi adquirido pela Petrobras em parceria com a CNODC (Petrobras, 80%, e CNODC, 20%). Nos três campos citados, a Petrobras se tornou operadora, sendo responsável pela definição do ritmo de investimentos em exploração, desenvolvimento e produção.

Note-se, ainda, que um calendário apertado de leilões demonstrou que as empresas optaram por utilizar seus recursos na aquisição de ativos sob o regime de concessão e, apesar de estar ocorrendo uma articulação para acabar com o regime de partilha, com o argumento de que ele estaria inibindo a concorrência e os investimentos estrangeiros, é importante lembrar que os contratos de partilha tiveram ampla concorrência e participação estrangeira nos leilões realizados em 2017 e 2018. Por fim, é preciso considerar também que as regras do leilão não correspondiam aos interesses de curto prazo dos acionistas das multinacionais, que era a rápida distribuição de dividendos (SCHUTTE, 2019b).

O fracasso do governo em promover aportes estrangeiros significou uma vitória do ponto de vista dos interesses nacionais, uma vez que houve a continuidade da atuação da Petrobras como operadora dos principais blocos, mantendo-se dentro do país o poder decisório sobre o ritmo de exploração e produção e preservando a soberania nacional sobre ativos extremamente relevantes do ponto de vista econômico e estratégico. Na avaliação de Schutte (2019b), *"os entreguistas entregaram o petróleo para eles mesmos"*.

O governo e a imprensa têm abordado o debate sobre as riquezas do pré-sal com uma visão de curto prazo, tentando monetizar os hidrocarbonetos rapidamente, com o pretexto de minimizar a crise fiscal dos entes federativos. Em outras palavras, defendem que

os recursos sejam consumidos pela máquina pública, sem nenhuma visão estratégica das possibilidades de transformação que essa riqueza pode proporcionar para o desenvolvimento do Brasil. A Petrobras, até então uma empresa verticalizada, que atua no setor "do poço ao posto", tem sido desmontada, perdendo sua capacidade de atuação nas cadeias produtivas industrial e tecnológica.

Até outubro de 2019, o governo Bolsonaro consolidou a privatização de diversos ativos da Petrobras, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 1. Venda de ativos da Petrobras em 2019

Ativo	Valor da transação (US$ milhões)
Campo de Maromba	90
Refinaria de Pasadena	562
TAG	8722
Campo de Tartaruga Verde	1294
Campos Terrestres – RN	384
BR Distribuidora	2553
Polo Pampo e Enchova	851
Campo de Baúna	665
Polo Macau	191
Belém Bioenergia Brasil	6
Ponta do Mel e Redonda	7
Polo Lagoa Parda	9
Total	15334

Fonte: EPBR, 2019c.

Além disso, vem ocorrendo ainda a privatização do refino, um processo iniciado no governo Temer que desestabilizou a economia do país. Para tornar a privatização das refinarias atrativas para investidores, abriu-se mão do controle dos preços internos, que passaram a ser ajustados diariamente de acordo com as oscilações

do mercado internacional, o que resultou em uma greve de caminhoneiros, em maio de 2018, que paralisou o país, provocou o desabastecimento do comércio e culminou no afastamento de Pedro Parente do comando da Petrobras.

Bolsonaro aposta em uma ampla privatização do parque nacional de refinarias, em que a Petrobras investiu desde os anos 1950, e na desnacionalização da indústria petroquímica, criada ao longo das décadas de 1970 e 1980, e ampliada por Lula a partir de 2004. No caso das refinarias, isso significa a perda da capacidade de controle sobre o abastecimento e precificação de um insumo essencial para a economia e, na petroquímica, a desnacionalização e a desestruturação das políticas para o setor com a possibilidade de venda da Braskem para a multinacional LyondellBasell (SCHUTTE, 2019), que acabou não se concretizando.

Por fim, há ainda o risco de venda da Petrobras como um todo, com constantes declarações do Ministro da Economia, Paulo Guedes, e do presidente da empresa, Roberto Castello Branco, sobre suas intenções de privatizarem a estatal, além da expectativa de realização das 7ª e 8ª rodadas de partilha, previstas para 2020 e 2021, que serão novos indicadores da capacidade do governo Bolsonaro de articular suas políticas neoliberais no setor de petróleo.

Como se vê, a Petrobras teve seu papel drasticamente alterado nos anos de governo Temer e no atual governo de Jair Bolsonaro. A estatal abandonou objetivos de longo prazo, tais como contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional, assegurar o abastecimento de gás e produtos derivados de petróleo, além da busca pela autonomia energética do país, voltando-se para a maximização dos lucros para os acionistas no curto prazo, apesar de ser a empresa com maiores conhecimentos geológicos sobre a costa brasileira e sobre atividades em águas profundas. Isto, sem dúvida, corresponde aos interesses das grandes petrolíferas internacionais que, desde a criação da Petrobras, em 1953, jamais se conformaram

com a existência no Brasil de uma empresa estatal controladora do setor de petróleo.

Assinala-se que, apesar do alinhamento com os interesses das empresas dos Estados Unidos e seus aliados ocidentais, a estratégia entreguista do governo Bolsonaro falhou em atrair os recursos estrangeiros que esperava, tendo que recorrer às empresas chinesas como parceiras nas áreas ofertadas. Por fim avaliamos que, apesar de todos os esforços em atrair o capital internacional para os leilões de petróleo realizados em novembro de 2019, o entreguismo do governo fracassou e teve que se apoiar nos recursos daqueles a quem sempre atacaram, a empresa estatal brasileira de petróleo e a China.

Considerações finais

Diversos setores estratégicos da economia brasileira têm a forte presença das multinacionais como característica marcante. No entanto, o setor de petróleo era um dos poucos em que a presença de capital nacional era predominante e o poder decisório sobre seus rumos permanecia no Brasil. A desnacionalização do setor e as ações que beneficiam empresas estrangeiras em detrimento da Petrobras e dos interesses nacionais prejudicam a capacidade de atuação do Estado brasileiro sobre um setor estratégico para o desenvolvimento do país.

A escassez de capital em meio à crise econômica e política tem sido utilizada como argumento para a venda acelerada dos direitos de exploração no pré-sal e de partes da Petrobras, como forma de aliviar as contas públicas da União, dos Estados e dos Municípios, um argumento novo se comparado ao discurso privatista do passado e, ao mesmo tempo, alarmante, uma vez que os recursos obtidos nos leilões serão consumidos pela máquina pública, em vez de se tornarem investimentos que auxiliem na superação das tradicionais mazelas do subdesenvolvimento brasileiro. No passado, argumentava-se

que não havia petróleo no Brasil, depois passou-se a afirmar que o país não tinha capacidade técnica para realizar a exploração, por fim, que a abertura aumentaria a competitividade e a eficiência do setor. Como nenhum desses argumentos se mostrou verdadeiro, agora, destrói-se a Petrobras em nome do combate à corrupção.

Cabe destacar a falta de mobilização e de consciência da população em torno das possibilidades de geração de riquezas do pré-sal. Contrasta a reação popular durante a campanha "O Petróleo É Nosso", quando não havia conhecimento sobre grandes jazidas de petróleo em território nacional e houve enorme mobilização, entre o fim da década de 1940 e o início dos anos de 1950, que culminou, como se sabe, na criação da Petrobras, em 1953, com a situação atual, em que os brasileiros não se manifestam pela defesa da soberania nacional após a descoberta de uma imensa reserva de hidrocarbonetos.

A questão da soberania, a atuação de empresas estrangeiras na exploração, o papel da Petrobras e o modelo de produção de petróleo no Brasil devem continuar a instigar um amplo debate, em decorrência da magnitude das reservas encontradas e das riquezas que elas representam em forma de empregos, renda, impostos, *royalties*, da venda de petróleo segundo o modelo de partilha, da receita a ser aplicada em pesquisa e inovação, da demanda por produtos e serviços ao longo do processo de exploração, desenvolvimento e produção e, por fim, do papel assumido pelas empresas internacionais na exploração de petróleo no país. Trata-se de um debate fundamental, uma vez que as decisões tomadas terão profundo impacto na trajetória de desenvolvimento do país e dificilmente poderão ser revertidas no futuro.

As políticas do governo Bolsonaro aprofundam as medidas tomadas durante o governo Temer, e resultam na redução do papel da Petrobras e na crescente desarticulação da capacidade da empresa de atuar nas mais diversas ramificações da cadeia produtiva, na desnacionalização do setor, com o aumento da presença

de empresas internacionais, no abandono da política de conteúdo local, na redução da capacidade do Estado de regular o mercado e solucionar questões ambientais e, por fim, na monetização acelerada dos recursos do pré-sal, sem qualquer perspectiva estratégica de utilização das reservas para o desenvolvimento do país.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Superintendência de Desenvolvimento e Produção. Boletim. **Boletim de recursos e reservas de petróleo e gás natural 2017**, atualizado em 31/3/2018, publicado em 31 dez. 2017. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/DADOS_ESTATISTICOS/Reservas/Boletim_Reservas_2017.pdf>, acesso em 26 nov. 2018.

______. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao>, acesso em 4 nov. 2018.

______. 16ª Rodada da ANP tem recorde de arrecadação, com R$ 8,9 bilhões, 10 out. 2019 Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/5403-16-rodada-da-anp-tem-recorde-de-arrecadacao-com-r-8-9-bilhoes>, acesso em: 21 out. 2019.

AMCONSUL (Consulado dos Estados Unidos no Rio de Janeiro). Can the oil industry beat back the pre-salt law? **WIKILEAKS**, 2 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO369_a.html>, acesso em 25 out. 2019.

AZEVEDO, J. S. G. Mudanças no setor de petróleo: novo papel da Petrobras In: MATTOSO, J.; CARNEIRO, R. (Org.) **O Brasil de amanhã.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

BBC. EUA espionaram Petrobras, dizem papeis vazados por Snowden. **BBC Brasil**, 8 set. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/

portuguese/noticias/2013/09/130908_eua_snowden_petrobras_dilma_mm>, acesso em 9 out 2019.

BERCOVICI, G. Política do petróleo: a política recente do petróleo no Brasil In: ALVES, G. et al. (Org.). **Enciclopédia do golpe**. Bauru: Canal 6, 2017, v. 1.

BIANCARELLI, A. M. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 263-288, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0020-38742014000100012&script=sci_abstract&tlng=pt>, acesso em 10 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, Caderno Mercado, 19 nov. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>, acesso em 9 nov. 2019.

CANO, W.; SILVA, A. L. G.; Política industrial no governo Lula. **Texto para Discussão.** Campinas: IE/UNICAMP, nº181, 2010. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1811&tp=a>, acesso em 2 fev. 2019.

CNN. Saudi Arabia announces IPO of world's most profitable company. **CNN Business**, Before the Bell, 4 de nov. de 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/11/03/investing/saudi-aramco-ipo/index.html>, acesso em 8 nov. 2019.

COHN, G. **Petróleo e nacionalismo.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

DRUMMOND, C. Filé a preço de acém. **Carta Capital**, ano 25, nº 1075, 9 out. 2019.

ECONOMIST, The. The Saudi Aramco: the message from the world's biggest and wildest IPO. **The Economist**, 31 out. 2019. Disponível em: < https://www.economist.com/leaders/2019/10/31/the-message-from-the-worlds-biggest-and-wildest-ipo >, acesso em 1 nov. 2019.

EPBR. Governo avalia que Petrobras inibiu a concorrência pelo pré-sal. **Agência EPBR**, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://epbr.com.br/acompanhe-a-6a-rodada-de-partilha-do-pre-sal-governo-pode-arrecadar-mais-r-785-bilhoes/>, acesso em 10 nov. 2019.

______. Rodrigo Maia fala em frustração com leilão dos excedentes e critica regime de partilha. **Agência EPBR**, 6 nov. 2019a. Disponível em: <https://epbr.com.br/acompanhe-a-6a-rodada-de-partilha-do-pre-sal-governo-pode-arrecadar-mais-r-785-bilhoes/>, acesso em 10 nov. 2019.

______. José Serra chama de blefe atuação da Petrobras na 6ª rodada do pré-sal. **Agência EPBR**, 7 nov. 2019b. Disponível em: < https://epbr.com.br/serra-chama-de-blefe-atuacao-da-petrobras-na-6a-rodada-do-pre-sal/>, acesso em 10 nov. 2019.

______. Destaques da Petrobras: lucro alto, receitas em baixa, gás, derivados e venda de ativos. **Agência EPBR**, 25 out. 2019c. Disponível em: <https://epbr.com.br/24489-2/>, acesso em 25 out. 2019.

ESCOBAR, P. Brazil, like Russia, under attack by Hybrid War. **Russia Today**, 28 mar. 2016. Disponível em: <https://www.rt.com/op-ed/337411-brazil-russia-hybrid-attack/>, acesso em 9 out. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. Complexidade regulatória afastou estrangeiros de megaleilão, diz chefe da Petrobras. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 nov. 2019 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/complexidade-regulatoria-afastou-estrangeiros-de-megaleilao-diz-chefe-da-petrobras.shtml>, acesso em 10 nov. 2019.

______. 'Novo governo perceberá a importância dos leilões', diz executivo da Exxon. **Folha de S. Paulo**, Caderno Mercado, São Paulo, 29/9/2018. Nota de entrevista. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/novo-governo-percebera-a-importancia-dos-leiloes-diz-executivo-da-exxon.shtml>, acesso em: 17 nov. 2018.

FUSER, I. **Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico.** São Paulo: Unesp, 2008.

______. **Energia e relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KORYBKO, A. Brasil é alvo de guerra híbrida, diz analista. **Tutaméia**. Entrevista. 19 out. 2018. Disponível em: <https://tutameia.jor.br/brasil-e-alvo-de-guerra-hibrida/>, acesso em 21 out. 2018.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. Boletim. **Boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural – Ano 2014**, Brasília, edição 2, 2015. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/publicacoes/boletim-anual-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural>, acesso em 24 nov. 2018.

______. Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. Boletim**. Boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural**, Brasília, edição 88, ago. 2019. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/1138769/0/Boletim_78_outubro2018.pdf/35f998a5-3dfb-4645-b3df-30b64e1549dc >, acesso em 24 nov. 2018.

MOMMER, B. **The governance of international oil: the changing rules of the game.** Oxford: Institute of Energy Studies, 2000. Disponível em: < https://www.oxfordenergy.org/publications/the-governance-of-international-oil-the-changing-rules-of-the-game/?v=19d3326f3137>, acesso em 13 jul. 2019.

MONIZ BANDEIRA, L. A. Armações internacionais In: ALVES, G. ET AL (Org.). **Enciclopédia do golpe.** Bauru: Canal 6, 2017, v. 1.

MONTYSUMA, H. A rearticulação da IV Frota da Marinha estadunidense, o PL 131/15 de José Serra e a ameaça de golpe no Brasil. **XVII Fórum Universitário do Mercosul**, Foz do Iguaçu, 25 a 27 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1566186707_

ARQUIVO_4c685a5963873a1df689202feb46e28d.pdf >, acesso em 8 jan. 2020.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 3 (144), pp. 514-535, julho-setembro/2016. Dsponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v36n3/1809-4538-rep-36-03-00514.pdf>, acesso em 8 nov. 2019.

POMAR, V. El Gobierno Bolsonaro y la izquierda brasileña. In: CACIABUE, M.; ARKONADA, K. **Más allá de los monstruos: entre lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no termina de nacer.** Rio Cuarto: UniRio, 2019.

ROSÁRIO, M. As conspirações golpistas: o fator geopolítico In: ROVAI, Renato (Org.). **Golpe 16.** São Paulo: Publisher Brasil, 2016.

SAUER, I.; ESTRELLA, G. **Avaliação do leilão do óleo excedente dos campos da cessão onerosa.** São Paulo: Instituto de Energia e Ambiente (USP), 2019. Nota técnica. Disponível em: <http://www.iee.usp.br/sites/default/files/anexosnoticias/NOTA%20T%C3%89CNICA%20%20IEE-USP%20-%20ILDO%20ESTRELLA%20FINAL.pdf >, acesso em 10 nov. 2019.

SCHUTTE, G. R. A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo e Gás (2003-2017). **Texto para discussão - NEEDDS**, n. 1, p. 1-67, 2018. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/index.php/119-textos-para-discussao-n-01-2018-a-politica-neodesenvolvimentista-e-seu-desmonte-no-caso-de-petroleo-gas-2003-2017>, acesso em 15 mai. 2018.

______. Petróleo e gás na era de Bolsonaro e Guedes In: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. **Brasil: incertezas e submissão? São** Paulo: Perseu Abramo, 2019. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-incertezas-e-submissao/>, acesso em 21 out. 2019.

______. Os limites do entreguismo: o fracasso do leilão do pré-sal. **Le Monde Diplomatique**, Observatório da Economia Contemporânea, 21 nov. 2019b. Disponível em: <diplomatique.org.br/os-limites-do-entreguismo-o-fracasso-do-leilao-do-pre-sal/>, acesso em 21 nov. 2019.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R.: Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, out./dez. 2007. Disponível em: <http://ref.scielo.org/xb8j2v>, acesso em 9 nov. 2019.

SICSÚ, J. **Dez anos que abalaram o Brasil.** São Paulo: Geração Editorial, 2013.

SKINNER, M. Projeto neoliberal In: ALVES, Giovanni et al. **Enciclopédia do golpe**. Bauru: Canal 6, 2017, v. 1.

SUWANDI, I; JONNA, R. J.; FOSTER, J. B. Global commodity chains and the new imperialism. **Monthly Review**, v. 70, nº 10, p. 1-24, 2019. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2019/03/01/global-commodity-chains-and-the-new-imperialism/>, acesso em 2 dez. 2019

US EMBASSY. O pior da crise entre EUA e Brasil passou, diz embaixadora. 12 fev. 2015. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/o-pior-da-crise-entre-eua-e-brasil-passou-diz-embaixadora/>, acesso em 8 jan. 2020.

CAPITULO 6

TRANSFORMAÇÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CURRÍCULO E AVALIAÇÃO EXTERNA COMO DIMENSÕES DO CICLO DE POLÍTICAS

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes[1]

Introdução

Este texto discute a formulação de políticas de avaliação da educação básica e sua relação com as recentes reformas do ensino médio. Entendemos que a análise das políticas curriculares e sua relação com as políticas de avaliação da educação básica constitui-se em um importante tema e objeto de pesquisa, pois pressupõe a compreensão não só do contexto em que são elaboradas, e sua

1 Livre docente em Educação e Geografia, professora na Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília-SP, no Departamento de Ciências Políticas e Econômicas. Docente e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial da América Latina e Caribe - TerritoriAL, sediado no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI/Unesp), na área de Geografia.

articulação com o global, mas também de sua territorialização, de como se realizam no âmbito local. Compreender o processo de elaboração das políticas para a Educação Básica constitui-se importante instrumento de formação e organização da prática docente. Neste texto resgatamos a instituição das políticas de avaliação da educação básica ressaltando o papel do Exame Nacional do Ensino Médio num contexto mais amplo de reformas da educação básica no Brasil.

Realizamos uma revisão da literatura sobre o tema e análise dos documentos que instituem as políticas de avaliação da educação básica na década de 1990 e suas atualizações, da reforma do ensino médio de 2017 e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), no intuito de discutir a trajetória de políticas ou movimento das políticas, como define Ball (2011) e sua relação com o currículo prescrito instituído pela Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, em 2018.

A avaliação da educação básica no Brasil faz parte de um conjunto de políticas educacionais em curso, elaboradas desde os anos 1990. Naquela década, identificam-se três grandes marcos referenciais na redefinição das políticas de educação básica: a promulgação da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, que amplia, define os níveis e modalidades da educação básica e da educação superior; os Parâmetros Curriculares Nacionais, que apresentam um currículo nacional para os diferentes campos do conhecimento e diferentes níveis de escolarização; as políticas de avaliação externa da Educação Básica, por meio da instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que avalia competências e proficiência dos alunos do ensino fundamental e médio.

Na mesma década foi instituído o Exame Nacional do Ensino Médio, em 1998, que integra o SAEB e nos últimos cinco anos acompanhamos o debate e instituição da Reforma do Ensino Médio, denominado de “Novo Ensino Médio”, e da Base Nacional

Comum Curricular que alteram a organização e o currículo desta etapa de escolarização.

Para analisar a trajetória das políticas ou ciclo de políticas, organizamos o texto em quatro seções em que são abordadas as avaliações em larga escala na educação básica e a instituição do SAEB, o ENEM, as reformas do ensino médio e a definição do currículo prescrito e, por fim, as considerações finais.

Avaliações em larga escala na Educação Básica

A avaliação de sistemas, ou avaliações em larga escala, ganhou destaque no país nos anos 1990, com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) pelo governo federal, com o objetivo manifesto de aumentar a qualidade na educação básica. A realização do SAEB está sob a responsabilidade do Inep. Desde 1993, as provas do SAEB são realizadas a cada dois anos, e os resultados, divulgados no ano seguinte.

O SAEB foi instituído em 1990 e, nas três primeiras edições dessa avaliação, realizadas em 1990, 1993 e 1995, avaliou estudantes dos anos da 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries, que hoje seriam denominados de 1º, 4º, 6º e 8º ano do Ensino Fundamental, nas áreas do conhecimento Língua Portuguesa e Redação, Matemática e Ciências Naturais. Em 1995, em sua terceira edição, o SAEB adotou a metodologia de Teoria de Resposta ao Item (TRI), posteriormente utilizada também nas provas do ENEM, e em 1997, mudou os anos de avaliação, instituindo a avaliação ao final de cada ciclo ou etapa de escolarização, com as avaliações das 4ª, 8ª séries do EF e 3ª série do Ensino Médio. Os conteúdos avaliados no ensino médio eram Língua Portuguesa e Redação, Matemática, Física, Química e Biologia. Em 1999, a avaliação incluiu as áreas de Geografia e História. Em 2001, novas mudanças no que se refere às áreas avaliadas: a partir de 2001 apenas Português e Matemática são avaliados pelas provas.

O relatório do SAEB, de 1999, contextualiza a realização das avaliações dentre diversas ações de política educacional em âmbito nacional, tais como: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Projeto Fundescola, destinado à aquisição de mobiliário para escolas das regiões Norte e Nordeste; o Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE); o ProInfo; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado em 1998, e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio; o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), o Programa de Aceleração de Aprendizagem, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado em 1995 (BRASIL, 1999).

Desde 2005, o SAEB passou a ser composto por duas avaliações externas, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também conhecida como Prova Brasil. Em 2007, o decreto nº 6094, instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado a partir dos resultados do SAEB e do Censo Escolar, com o objetivo de mediar a qualidade da educação básica no país. Em textos anteriores analisamos a relação entre o FUNDEB e os movimentos sociais que reivindicam uma escola pública de qualidade (FERNANDES, 2015; FERNANDES, 2014). Consideramos que todos os Programas e políticas acima mencionados nos dão a dimensão da articulação entre as políticas de avaliação e o direcionamento do currículo na educação básica.

Dentre os autores que analisam os efeitos do SAEB, destacam-se os trabalhos de Freitas (2007), Sousa e Oliveira (2010), Alves e Soares (2013).

Alves e Soares (2013) analisam os resultados das avaliações educacionais externas em larga escala, a partir dos dados Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para os autores, "a consolidação do Saeb em nível nacional possibilitou que os sistemas

de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao aprendizado de seus alunos, e não apenas quanto à capacidade de atendimento por meio da expansão da rede de ensino" (p. 180) e, desse modo, propiciaram um diagnóstico sobre a qualidade da educação no país a partir de unidades amostrais por regiões, estados, redes de ensino e dependências administrativas. Com as modificações realizadas em 2005, a Prova Brasil passou a contemplar nominalmente os resultados dos estabelecimentos de ensino e dos municípios, o que trouxe consequências em relação à responsabilização dos sistemas e estabelecimentos de ensino.

Alavarse, Bravo e Machado (2013) também trazem resultados de pesquisa que analisaram o desempenho de municípios do Estado de São Paulo no IDEB. Os autores discutem a pertinência de modelos de avaliação municipal, tendo em vista que, entre os 20 municípios que compuseram a amostra na pesquisa realizada, apenas seis apresentaram crescimento no IDEB e nos indicadores que o constituem, ou seja, proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Desses, três possuem sistema de avaliação externa próprio. Os autores sugerem que há "[...] uma forte associação entre a existência de avaliação externa e crescimento nos indicadores do IDEB e [...] uma tendência nas políticas educacionais no que se refere à implementação de avaliações externas com vistas ao incremento da qualidade" (ALAVARSE, BRAVO, MACHADO, 2013, p. 15).

A instituição do IDEB, em 2007, como indicador de avaliação da qualidade de ensino, calculado para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, corrobora a concepção de responsabilização ou *accountability* dos sistemas e estabelecimentos de ensino. Esse modelo ou concepção de avaliação educacional foi apontado por Barreto, Pinto, Martins e Duran (2001) como um dos modelos que se instituíam no país na década de 1990 e que podemos considerar, hoje, um dos modelos hegemônicos, tendo em vista a sua amplitude de avaliação, o modelo oficial de avaliação dos sistemas e estabelecimentos

de ensino e as políticas educacionais, inclusive de financiamento da educação e de formação de professores a ele associados.

Nesse sentido, Alavarse, Bravo e Machado (2013, p. 18-19) afirmam:

> Deve-se destacar que essas avaliações externas têm como características, entre outras, a definição de uma matriz de avaliação – na qual são especificados os objetos de avaliação – e o emprego de provas padronizadas – condição para que se sejam obtidos resultados mais objetivos e efetuadas comparações entre redes e escolas, tanto transversal quanto longitudinalmente. [...] Adicionalmente, em algumas redes públicas foram desencadeadas políticas de remuneração diferenciada para profissionais da educação em função dos resultados dos alunos, consolidando um tipo de política chamada de responsabilização e incrementando o debate em torno da avaliação educacional.

Em 2013, foram instituídas novas mudanças nas avaliações da Educação Básica, com a criação da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), integrando o conjunto das avaliações que compõem o SAEB.

O Decreto nº 9432, de 29 de junho de 2018, anuncia novas mudanças no SAEB, a serem implementadas já na avaliação de 2019. No decreto, define-se como como objetivos da avaliação da Educação Básica: "I - igualdade de condições para o acesso e a permanência do estudante na escola; II - garantia do padrão de qualidade; III - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida" (BRASIL, 2018). Ainda de acordo com essa diretriz, a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, a partir de 2018 será composta por três exames:

> Art. 4° define Integram a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica:
> I - o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb;
> II - o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja; e

> III - o Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.

> Art. 5º O Saeb é um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica, que são:
> I - a Educação Infantil;
> II - o Ensino Fundamental; e
> III - o Ensino Médio.
> Parágrafo único. O Saeb será realizado pela União, em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e contará com a coleta de dados junto aos sistemas de ensino e às escolas públicas e privadas brasileiras (BRASIL, 2018).

Outra mudança instituída pelo Decreto nº 9432/2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, é que o ENEM não será mais utilizado para certificação do Ensino Médio, que caberá, novamente ao ENCEEJA, assim como a certificação do Ensino Fundamental para alunos que não cumpriram as etapas nas idades regulares de escolarização (INEP, 2019)

O Documento de Referência do SAEB, publicado em 2018 pela Diretoria de Educação Básica, traz:

> Dentre os normativos, destaca-se a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, homologada pelo Conselho Nacional de Educação em 2017, que registra os fundamentos pedagógicos produzidos sob a perspectiva do desenvolvimento de competências, designando, portanto, os saberes que os estudantes devem desenvolver de forma gradativa na Educação Básica, como também a capacidade de mobilizar e aplicar esses saberes. Trata-se de referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas e das redes escolares dos distintos entes federativos, a qual também subsidia o processo de elaboração de uma Matriz para a avaliação proposta pelo Saeb. Nesse sentido, destaca-se a Resolução CNE nº 2, de 22 de dezembro de 2017, por meio da qual, especificamente em seu art. 16, o Conselho Nacional de Educação estabeleceu prazo de um ano a partir da publicação da

> BNCC para que "em relação à Educação Básica, as Matrizes de Referência das avaliações e dos exames em larga escala" fossem devidamente alinhadas à Base (BRASIL/MEC/DAEB, 2018, p. 9).

As mudanças anunciadas implicam não só a redefinição das provas que compõem o SAEB, mas também nas etapas da escolarização que serão avaliadas, pois inclui, nas avaliações externas, a Educação Infantil para turmas de creche, pré-escola, a avaliação do Ensino Fundamental nas etapas do 2º ano, 5º ano, 9º ano e a avaliação do Ensino Médio, na 3ª série do Ensino Médio. As mudanças anunciadas pelo decreto serão implementadas na avaliação de 2019 e decorrem da aprovação da BNCC, que estabelece o fim do ciclo de alfabetização no 2º ano, e não mais no 3º ano do Ensino Fundamental.

Esse é um dos aspectos do debate sobre avaliações externas que interessa diretamente analisar, ou seja, a relação entre o currículo e as avaliações externas. Em que medida as avaliações externas cumprem o papel de definir o currículo da educação básica por meio de matrizes de referência e modelos de avaliação e qual influência exercem sobre o currículo escolar.

Embora não se refira especificamente ao ENEM, e, sim, às mudanças no SAEB instituídas em 2018, vale lembrar que os agentes hegemônicos formuladores das políticas de avaliação incorporam ao texto as críticas de pesquisadores dirigidas a esses modelos de avaliação. Esses elementos de revisão da política como indicativo de melhorias no sistema de avaliação estão expressos no documento de referência 2018, versão 1.1:

> Considera-se, então, que o resultado da educação escolar não se limita ao desempenho alcançado pelos estudantes nas avaliações externas e, portanto, não pode se resumir a medir apenas sua aprendizagem nas áreas de conhecimento curriculares contidas nos testes cognitivos. Nesse sentido, é preciso conceituar esse resultado como algo que inclua o acúmulo das discussões na área educacional, superando o enfoque nos desempenhos cognitivos

> e que abranja os diferentes sujeitos e diversas situações materiais em que ocorre o fazer educativo (BRASIL/DAEB, 1998, p. 13).

O documento traz, ainda, a concepção de "aluno educado" discutida pelo pesquisador Vitor Paro (1998) para designar essas mudanças:

> Observa-se que o "aluno educado" vai depender do contexto em que está inserido, dos insumos necessários para sua produção e dos processos utilizados para garantir seu desenvolvimento, dentro de uma perspectiva de integralidade. [...] Nessa perspectiva, todos os fatores devem estar em harmonia para garantir o desenvolvimento do "aluno educado" (BRASIL, DAEB, 1998, p. 14)

Valoriza, também, os aspectos que interferem na qualidade da educação descritos em aspectos intra e extraescolares. Apesar dessa revisão dos pressupostos e diretrizes das políticas de avaliação, a classificação e o ranking de escolas e estudantes reafirma essas características da política.

As mudanças recentes no SAEB, conforme exposto acima, e no ENEM, para se adequarem à Reforma do Ensino Médio e às determinações da Base Nacional Comum Curricular e aprovadas no mesmo ano indicam uma relação direta entre essas dimensões das políticas de avaliação e da política curricular no Brasil.

Como afirmam Apple, Au e Gandin (2011, p. 22):

> Na educação, a agenda neoliberal manifesta-se em ligações mais íntimas entre as escolas e as empresas, além da implementação de reformas de 'livre mercado', tais como vouchers, na política educacional. Os neoconservadores, por outro lado, são em geral orientados por uma visão de estado forte, que detenha o controle sobre o conhecimento, a cultura e o corpo. Buscam o retorno a um passado romântico em que o verdadeiro conhecimento, a moralidade e uma ordem social supostamente social existiam. Na educação, o neoconservadorismo se manifesta em testes e currículos nacionais, em padrões de conteúdo, na defesa

> do cânone ocidental de conhecimento, em um patriotismo relativamente acrítico e na educação moral.

As mudanças revelam, portanto, uma reafirmação da agenda neoliberal para as políticas da educação básica, manifestas especialmente nas reformas educativas e no currículo prescrito e avaliado.

A educação superior não é esquecida nas políticas de avaliação. O Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE) é criado em juntamente com o Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES), pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. É um exame de caráter obrigatório ao estudante dos cursos de graduação, aplicado com periodicidade de três anos para cada curso de graduação. O ENADE avaliará o desempenho do estudante de graduação considerando a nota que o estudante obteve no ENEM no ano de ingresso na graduação e o resultado obtido na prova do ENADE ao final do curso, além do questionário do aluno, que é respondido por todos os estudantes concluintes. Assim como o exame de avaliação do ensino médio, o exame de avaliação da educação superior tem recebido várias críticas em relação aos critérios de avaliação, considerando a periodicidade, que não corresponde necessariamente ao período de realização de cursos de graduação, ao uso das notas do ENEM como nota de ingresso, uma vez que, para as universidades estaduais, privadas e comunitárias, que possuem exames próprios de ingresso, a realização da prova do ENEM é facultativa. Em outras palavras, são critérios utilizados para avaliar todas as instituições de ensino superior, que não consideram as especificidades locais.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)

Políticas curriculares e de avaliação estão imbricadas. Alguns dos objetivos dos exames de avaliação externa são a constituição de instrumento de classificação e medição da qualidade da educação

básica no país, com o intuito de subsidiar a execução de políticas públicas, e a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos.

No que se refere ao Ensino Médio, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) corresponde a essa avaliação externa e teve seus objetivos modificados ao longo desses 21 anos, desde a implantação dessa política. Instituída em 1998, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a prova tinha caráter facultativo, com o objetivo de avaliar a qualidade da educação básica e como forma de ingresso às universidades públicas. Neste primeiro ano, apenas duas universidades utilizaram as notas do exame como parte do critério de seleção e ingresso. Nos anos seguintes passou, gradativamente, a ser utilizado como instrumento de ingresso nas universidades públicas federais e em algumas universidades públicas estaduais, e foi transformado em *ranking* de classificação de "escolas de qualidade", quando o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) passou a divulgar a classificação dos estudantes por sistema de ensino e unidade escolar. Em 2004, no governo Lula, a nota do ENEM passou a ser considerada critério de avaliação para participação no Programa Universidade para Todos (ProUni), programa destinado à atribuição de bolsa de estudos a estudantes em faculdades privadas. Em 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), a participação no ENEM passa a ser obrigatória para o ingresso em universidades públicas federais que aderiram a esse sistema de ingresso.

De acordo o INEP, em 1998, o ENEM registrou 157.221 inscritos e, desses, 115.575 realizaram a prova. No ano seguinte, com a adesão de 93 universidades às notas do exame como parte do critério de ingresso, o número de inscritos passou a 390.180. Em 2001, instituiu-se a gratuidade aos alunos de escolas públicas concluintes do ensino médio, e o exame passou a ser utilizado como certificação para a conclusão do ensino médio, associado às políticas de Educação de Jovens de Adultos (EJA). Nesse ano, foram 1.624.131 inscritos, com

a possibilidade de inscrições pela internet. Novas mudanças ocorreram nos anos seguintes, com a criação do questionário do estudante, utilizado para identificação do perfil socioeconômico: se egresso de escolas públicas ou privadas, de ensino regular ou Educação de Jovens e Adultos (EJA), e identificação dos objetivos para a prova: certificação para o ensino médio, ingresso em universidades. Em 2004, com a possibilidade de uso das notas do ENEM para concessão de bolsas pelo ProUni, o número de inscritos foi de 1.552.316, dos quais 63% eram concluintes do Ensino médio, e 68% tiveram direito à isenção. Um novo salto no número de inscritos ocorre em 2009, com a instituição do SISU. Nesse ano o número de inscritos foi de 4.138.025. No ano seguinte, em 2010, as notas do ENEM passam a ser obrigatórias, também, na avaliação do perfil do candidato ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES), destinado à concessão de financiamento para pagamento de mensalidades em faculdades e universidades privadas no país. Uma nova mudança ocorre em 2014, quando universidades portuguesas passam a aceitar as notas do ENEM como critério de seleção para candidatos brasileiros. Em 2019, o INEP anunciou que mais de 6.384.957 estavam inscritos para a prova, realizada no mês de novembro (INEP, 2019).

Em 2018, o Decreto nº 9432/2018, que redefine a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, exclui a possibilidade de uso do ENEM para certificação do Ensino Médio e redefine seus objetivos:

> Art. 7º O Enem tem como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao final da educação básica. Parágrafo único. O Enem poderá ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior e aos programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante do ensino superior (BRASIL, 2018).

Manteve-se, assim, a possibilidade de uso dos resultados do ENEM para o ingresso na educação superior e seu papel na política

de avaliação externa, avaliando competências e habilidades dessa etapa da escolarização.

No que se refere ao currículo avaliado, é possível identificar ao menos três grandes mudanças no ENEM ou marcos referenciais para avaliação dessa política. Em 1998, ano de instituição do exame, o edital trazia seus objetivos e descrição no próprio exame, sem a definição de uma matriz de referência. Em 2002, foi publicada, juntamente com o edital, a primeira matriz de referência para cada área de avaliação: Ciências Humanas e suas Tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias; Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; e Matemática e suas Tecnologias. Nova matriz de referência é publicada em 2009, com a adoção da Teoria de Resposta ao Item (TRI) como metodologia de elaboração e avaliação da prova. Essa matriz é reapresentada anualmente nos editais do ENEM até 2018, quando nova matriz de referência é publicada. A partir de 2018, como complemento à matriz de referência, são apresentados Objetos de Conhecimento associados às Matrizes de Referência. Os Objetos de Conhecimento descrevem um conjunto de conteúdos associados às competências e habilidades descritas para as áreas de avaliação.

Essa descrição da trajetória histórica do ENEM evidencia, ao nosso ver, um ciclo de políticas, como afirma Stephen Ball (2011, p. 26). O autor, ao analisar as mudanças no direcionamento das políticas públicas na Inglaterra no período 1977-1997, afirma que "na perspectiva neoliberal, tanto o unionismo quanto o profissionalismo burocrático são vistos como fatores que contribuem para as 'falhas' dos sistemas de serviços públicos planejados e como grandes obstáculos para o desenvolvimento de mercados sociais 'efetivos'" (BALL, 2011, p. 26). Para equacionar esse problema, assegurado pelo discurso de justiça social e prática ética, o setor público acena para uma "revolução de qualidade". A concepção de qualidade é emprestada do setor privado, em que o setor público "[...] se beneficiaria da exposição às forças do mercado, aos modelos

comerciais de gerenciamento e de aperfeiçoamento da qualidade" (BALL, 2011, p. 27) que conduzem à reestruturação do setor público.

Segundo Rosa (2019), as análises de Ball inserem-se entre as reflexões do autor sobre as reformas educacionais no contexto da globalização, marco de suas pesquisas a partir dos anos 2000. Nas décadas anteriores, esse pesquisador britânico ficou conhecido por investigar as políticas educacionais no âmbito das micropolíticas, ou como as políticas educacionais de implementação de um currículo único se realizavam em escolas do Reino Unido. O conceito de *performatividade* em educação, discutido por esse autor, também foi amplamente utilizado em pesquisas educacionais no Brasil, pois a performatividade estaria colocada como elemento central das políticas nacionais e internacionais de avaliação, ao definir *rankings* e níveis de desempenho dos estudantes nas avaliações.

As mudanças graduais do ENEM, desde sua instituição em 1998, evidenciam essa preocupação com a "qualidade" dos serviços públicos, seja pela necessidade de avaliação da educação básica ou pelo "acesso democrático" às políticas de educação, com a certificação do ensino médio pelos resultados nas provas do ENEM, a isenção das inscrições para estudantes com renda familiar de até dois salários mínimos e a vinculação do exame ao ingresso no ensino superior, com a concessão de bolsas de estudos em instituições privadas ou a substituição dos exames vestibulares em universidades públicas.

Analisando a relação entre as ciências políticas e a análise de políticas públicas, Ball (2011, p.37) elege pares conceituais de análise. Um deles é o "[...] contraste entre a concepção de política que trata as políticas como claras, abstratas e fixas em oposição à outra em que as políticas são vistas como desatualizadas, incompletas, incoerentes e instáveis". A primeira concepção remete à análise de que as políticas são ou devem ser realizadas da mesma forma em todos os lugares, análise de políticas de alcance global. A outra remete à consideração de que as condições, recursos, histórias e compromissos

locais serão diferentes, e a realização das políticas pode, com isso, ser diferente em cada contexto, ou seja, deve-se considerar o contexto das micropolíticas. Para o autor, quando analisamos as políticas educacionais como políticas públicas, esse binário deve ser considerado, mas a "'abordagem da trajetória' capta as formas pelas quais as políticas evoluem, modificam-se e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como suas incoerências" (BALL, 2011, p. 38).

As correlações entre as políticas macro e micro podem ser objeto das pesquisas educacionais em análises que se consideram exploratórias ou longitudinais. No caso das políticas de avaliação da educação básica, procuramos a correlação entre esses níveis da política quando analisamos a formulação do currículo em nível nacional e sua realização prática na educação básica. O ENEM e as prescrições curriculares que dele advêm estão vinculadas às macropolíticas, enquanto os projetos de ensino de disciplinas específicas, Geografia, por exemplo, e a identificação da concepção dos estudantes sobre as provas e o currículo corresponde a tentativas de evidenciar como essas políticas se realizam em nível local e se estão sujeitas a determinações locais.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é compreendido aqui como instrumento que integra as políticas de avaliação externa implementada no Brasil a outros ciclos de políticas, pois possibilitava a certificação para o ensino médio e possibilita o ingresso em universidades públicas, a concessão de bolsas em universidades privadas e define o currículo do ensino médio por meio das diretrizes, objetivos do exame e conteúdo definidos na matriz de referência e objetos do conhecimento, referências para os conteúdos exigidos nas provas anuais.

Estudos recentes apontam para a redefinição do currículo em decorrência das avaliações externas. E um caminho oposto também é possível dizermos que está em curso, desde a aprovação da última Reforma do Ensino Médio, denominada de "Novo Ensino Médio", implementado pela Lei n° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, em

decorrência da aprovação da Medida Provisória nº 746, de 2016, com previsão de implantação pelos sistemas de ensino[2] a partir de 2019, com a aprovação da Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio. É possível inferirmos que a Base Nacional Comum Curricular e os conteúdos nela apresentados definirão os itens e as provas do ENEM. A publicação de uma nova matriz do ENEM em 2018 parece indicar esse novo direcionamento nas políticas para o ensino médio, incluindo as políticas de avaliação externa.

As reformas no Ensino Médio foram apresentadas inicialmente como Projeto de Lei n° 6840/2013, pelo Legislativo, e reapresentado, com algumas modificações, como medida provisória do executivo no governo Temer em Medida Provisória nº 746, de 2016, transformada em lei após a aprovação no Congresso no ano seguinte, Lei n° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

As políticas públicas para a educação básica, assim, estão associadas a um conjunto de políticas ou ciclo de políticas determinadas em nível nacional sob influência de agências internacionais para a educação. As diretrizes para a educação nacional, por meio dos Planos Nacionais de Educação, políticas de avaliação externa, políticas de financiamento e políticas curriculares fazem parte de um mesmo ciclo e estão articuladas entre si.

---

2 Os sistemas de ensino, de acordo com a Lei n° 9394/1996, correspondem aos sistemas estaduais, municipais, federal, comunitário e privado. Ou seja, neste trabalho, utilizamos os termos *sistema de ensino* ou *rede de ensino.* As redes privada e comunitária têm autonomia no que se refere à organização curricular, distribuição da carga horária, mas seguem as normas e instruções federais e são supervisionadas pelas redes estaduais.

As reformas do Ensino Médio e a definição do currículo

A última Reforma do Ensino Médio, realizada por meio da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, em decorrência da aprovação da Medida Provisória nº 746, de 2016, tem sido anunciada pelo Ministério da Educação e Cultura e demais órgãos do Governo executivo federal como "Novo Ensino Médio" e tem cronograma de implementação pelos sistemas de ensino entre 2019 e 2020, após a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Médio.

Contudo, a adjetivação "novo" para a reforma aprovada em 2017 indica apenas a última reforma, pois, desde a década de 1980, já se utiliza o termo para designar as mudanças no Ensino Médio. Kuenzer (2010), ao analisar as mudanças e diretrizes para o ensino médio técnico, afirma que, desde a década de 1980, já estava em debate a necessidade de mudanças no Ensino Médio, com a tendência a diferenciar-se o ensino médio de formação geral, voltado às elites, e o ensino médio técnico, voltado aos trabalhadores. Essa tendência nos debates sobre o perfil do Ensino Médio no Brasil intensificou-se nas décadas seguintes por meio das diferentes legislações.

O marco referencial para análise dessa etapa de escolarização é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/1996, pois a lei assegura a democratização da oferta da educação pública de qualidade, prevê a integração entre modalidades e etapas de escolarização na educação básica (educação como totalidade) e reconhece a necessidade de a educação escolar vincular-se ao mundo do trabalho e da prática social. Esse propósito orienta a organização do "novo" ensino médio e dá coerência às mudanças curriculares e à implantação de sistemas de avaliação da educação básica no Brasil, a partir da década de 1990.

A adjetivação “novo”, portanto, é usada em diferentes documentos para apresentar os objetivos e as características do Ensino Médio, definido pela LDBEN e pelas diretrizes curriculares que a ela se seguiram. A LDBEN, ao apresentar as etapas da escolarização da Educação Básica, define o Ensino Médio obrigatório como etapa final desse nível de escolarização. Como lei maior para a educação nacional, foi a referência para a formulação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), elaborados por área de conhecimento, entre 1994 e 1998, das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM), de 1998, das Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM), de 1996, da atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais, de 2011, e das Novas Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, de 2018, implementadas pela Resolução nº 03, de 21 de novembro de 2018.

Esses documentos trazem uma concepção de currículo que pressupõe a integração dos diferentes conhecimentos, que pressupõe a interdisciplinaridade que propicie as condições necessárias para uma aprendizagem motivadora. A LDBEN pressupõe a participação, em colaboração, da União, dos Estados e dos Municípios na elaboração do currículo e na organização dos sistemas de ensino, dando-lhes autonomia para a organização de seus respectivos currículos, seguindo as prescrições da lei.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio de 1998 (Parecer CNE/CEB nº 15/98 e Resolução CNE/CEB nº 3/98), definiam áreas de conhecimento e disciplinas de cada área, com um rol de conteúdos específicos para cada disciplina. Naquele documento, elaborado no final da década de 1990, no mesmo ano da criação do Exame Nacional do Ensino Médio, o documento apresenta que as propostas pedagógicas devem ser orientadas por competências básicas, conteúdos e formas de tratamento dos conteúdos previstos pelas finalidades do Ensino Médio. Os princípios pedagógicos estruturantes do ensino médio seriam: identidade, diversidade e autonomia, interdisciplinaridade e contextualização. O

documento organiza o currículo do ensino médio em três áreas do conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias; e Ciências Humanas e suas Tecnologias.

> As ações administrativas e pedagógicas dos sistemas de ensino e das escolas devem ser coerentes com princípios estéticos, políticos e éticos, abrangendo a estética da sensibilidade, a política da igualdade e a ética da identidade. Afirmam que as propostas pedagógicas devem ser orientadas por competências básicas, conteúdos e formas de tratamento dos conteúdos previstos pelas finalidades do Ensino Médio. Os princípios pedagógicos da identidade, diversidade e autonomia, da interdisciplinaridade e da contextualização são adotados como estruturadores dos currículos. A base nacional comum organiza-se, a partir de então, em três áreas de conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias; e Ciências Humanas e suas Tecnologias. (BRASIL,1998)

Na área de Ciências Humanas e suas tecnologias, propõem que desenvolvam competências e aprendizagens aos estudantes, para que eles entendam a sociedade em que vivem como um processo contínuo e dotado de historicidade, compreendendo os impactos das tecnologias no desenvolvimento social. A área de Ciências Humanas, segundo os documentos oficiais acima mencionados, é constituída pelos componentes curriculares obrigatórios História, Geografia, Filosofia e Sociologia, e seus campos de estudos abrangem os conhecimentos de Psicologia, Política, Antropologia, Economia, entre outros. Esse documento apresenta, portanto, uma estrutura de organização curricular para o Ensino Médio que irá se consolidar com o Exame Nacional do Ensino Médio, já que as provas desse exame seguem a mesma estrutura, ou seja, a organização por áreas do conhecimento, e não por disciplinas específicas.

Uma década depois da aprovação das DCNEM de 1998, a Lei nº 11.741/2008 alterou a LDBEN no que se refere ao Ensino

Médio técnico e institucionalizou e integrou as ações da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Profissional e Tecnológica. Essa alteração foi importante por reconhecer o Ensino Técnico como independente do ensino médio regular, podendo ser integrado a este ou realizado separadamente. A expansão das redes de ensino técnico estaduais e federal, nesta década, estão vinculadas a essa mudança legal.

O Parecer CNE/CEB nº 5/2011, transformado em Resolução CNE/CE n° 02/2012, que atualiza as DCNEM, assim justifica a necessidade de mudanças no início década:

> A elaboração de novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio se faz necessária, também, em virtude das novas exigências educacionais decorrentes da aceleração da produção de conhecimentos, da ampliação do acesso às informações, da criação de novos meios de comunicação, das alterações do mundo do trabalho, e das mudanças de interesse dos adolescentes e jovens, sujeitos dessa etapa educacional. Nos dias atuais, a inquietação das "juventudes" que buscam a escola e o trabalho resulta mais evidente do que no passado. O aprendizado dos conhecimentos escolares tem significados diferentes conforme a realidade do estudante. Vários movimentos sinalizam no sentido de que a escola precisa ser repensada para responder aos desafios colocados pelos jovens (BRASIL, 2011, p. 146).

Esse documento de 2011, ao atualizar as DCNEM, menciona, ainda, a necessária discussão sobre a reformulação do ensino médio, tendo em vista as altas taxas de evasão nesse nível de escolarização e o Plano Nacional de Educação que estava em tramitação naquele momento. O PNE para o período 2011-2020 define como prioritárias as metas e ações nas etapas da Educação Infantil e no Ensino Médio. O documento ainda destaca que as atualizações das DCNEM foram elaboradas considerando um conjunto de 20 documentos, diretrizes e planos de ação para a educação básica, dentre eles, a consolidação do SAEB e do ENEM.

É importante considerar que este parecer está sendo elaborado na vigência de um quadro de mudanças e propostas que afetam todo o sistema educacional e, particularmente, o Ensino Médio, dentre as quais se destacam os seguintes exemplos: I – os resultados da Conferência Nacional da Educação Básica (2008); II – os 14 anos transcorridos de vigência da LDB e as inúmeras alterações nela introduzidas por várias leis, bem como a edição de outras que repercutem nos currículos da Educação Básica, notadamente no do Ensino Médio; III – a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), regulado pela Lei nº 11.494/2007, que fixa percentual de recursos a todas as etapas e modalidades da Educação Básica; IV – a criação do Conselho Técnico Científico (CTC) da Educação Básica, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC); V – a formulação, aprovação e implantação das medidas expressas na Lei nº 11.738/2008, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica; VI – a implantação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM); VII – a instituição da política nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009); VIII – a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 9/2009 e da Resolução CNE/CEB nº 2/2009, que fixam as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública; IX – a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 9/2010 e da Resolução CNE/CEB nº 5/2010, que fixam as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública; X – o final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como a mobilização em torno da nova proposta do PNE para o período 2011-2020; XI – as recentes avaliações do PNE, sistematizadas pelo CNE, expressas no documento "Subsídios para Elaboração do PNE: Considerações Iniciais. Desafios para a Construção do PNE" (Portaria CNE/CP nº 10/2009); XII – a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), com tema central "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação: suas Diretrizes e Estratégias de Ação", visando à construção do PNE 2011-2020;

XII – a relevante alteração na Constituição, pela promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que, entre suas medidas, assegura Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, assegura o atendimento ao estudante, em todas as etapas da Educação Básica, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, bem como reduz, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados a manutenção e ao desenvolvimento do ensino; XII – a homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Parecer CNE/CEB nº 7/2010 e Resolução CNE/CEB nº 4/2010); XIV – a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública; XV – iniciativas relevantes, tanto na esfera federal, sobretudo com o Programa Ensino Médio Inovador do MEC, como na esfera estadual e, mesmo, na municipal; **XVI – a consolidação de sistemas nacionais de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)**; XVII – a reformulação do ENEM e sua utilização nos processos seletivos das Instituições de Educação Superior, visando democratizar as oportunidades de acesso a esse nível de ensino, potencialmente induzindo a reestruturação dos currículos do Ensino Médio; XVIII – **a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino, com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP e em taxas de aprovação**; XIX – a instituição do Programa Nacional de Direitos humanos (PNDH 3), o qual indica a implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos humanos (PNEDH); XX – o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei que trata do novo Plano Nacional de Educação para o período de 2011-2020 (BRASIL, 2011, p. 147-148).

Ao reconhecer as avaliações em larga escala e o IDEB como indicadores do fortalecimento das políticas voltadas ao Ensino Médio,

tem-se a reafirmação de um modelo curricular com base em competências, habilidades e na integração curricular, avaliado pelos exames nacionais. Essas são as palavras orientadoras de todo o currículo da educação básica desde a década de 1990. No Ensino Médio, adquirem especificidades considerando as áreas do conhecimento, e não as disciplinas específicas, desde a criação do ENEM em 1998.

A Reforma do Ensino Médio a ser implementada por meio da Lei n° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que modifica a LDBEN, radicaliza essa integração curricular. O texto da nova lei traz a descrição das áreas do conhecimento, tal qual já traziam as Matrizes Curriculares do Exame Nacional do Ensino Médio, não mencionando disciplinas específicas obrigatórias. Remete à Base Nacional Comum Curricular para definir os componentes curriculares obrigatórios.

Esta trajetória das políticas (BALL, 2011), voltadas ao Ensino Médio, revela as articulações e correlações entre as políticas que se configuram a partir de um modelo de políticas neoliberais instituídas no Brasil e em outros países do mundo.

As teorias curriculares que auxiliam na compreensão dessas mudanças curriculares estão pautadas fundamentalmente em Gimeno Sacristán (2000), Yvor Goodson (2008) e Michel Apple (2011). Para Gimeno Sacristán (2000), o currículo prescrito é uma das *fases* do processo curricular. Como uma das etapas do processo curricular, as Diretrizes Curriculares Nacionais instituíram modificações em toda a educação superior e na educação Básica. Em 2013, o Ministério da Educação e Cultura, compilou novamente um documento, denominado Diretrizes Curriculares para a Educação Básica, em que inclui todas as Diretrizes Curriculares até então promulgadas, o que incluía as Diretrizes Curriculares do Ensino Médio (DCNEM), da Educação Infantil, da EJA, para o Ensino Fundamental de 9 anos, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena, da Educação Escolar Quilombola, para a Educação do Campo, para a Educação em Direitos Humanos e

para a Educação Ambiental (BRASIL, 2013). Essa compilação de legislações que definem e orientam os currículos para etapas específicas da escolarização e modalidades da educação básica indicam como os diferentes governos no Brasil assumem o papel de elaboradores da política curricular e do currículo prescrito.

Nesse sentido, concordamos com Gimeno Sacristán (2000, p. 107) quando afirma que "o currículo não pode ser entendido à margem do contexto no qual se configura e tampouco independentemente das condições em que se desenvolve; é um objeto social e histórico e sua peculiaridade dentro de um sistema educativo é um importante traço substancial".

O conjunto de políticas curriculares e os mecanismos administrativos de organização dos sistemas de ensino intervém e definem a modelação do currículo em um sistema escolar específico. Assim, as mudanças trazidas com a elaboração das inúmeras Diretrizes Curriculares Nacionais não se reduzem a orientações curriculares, definição de carga horária de organização dos sistemas de ensino, mas definem, também, a concepção de professor que se quer ver atuar na escola e quais temas e modalidades devem ser priorizadas com a formação escolar.

Gimeno Sacristán (2000) propõe um modelo de interpretação do currículo como algo construído a partir de influências e campos, que são, ao mesmo tempo, diferenciadas e inter-relacionadas. Para esse autor, é possível identificar seis níveis ou fases de objetivação do currículo: o currículo prescrito, o currículo apresentado aos professores, o currículo modelado pelos professores, o currículo em ação, o currículo realizado como resultado da prática docente e o currículo avaliado. O currículo prescrito corresponde aos documentos que servem como referência na ordenação do sistema curricular e é ponto de partida para a elaboração de materiais didáticos que serão encaminhados e utilizados pelos professores. Nessa perspectiva, o currículo prescrito assume papel significativo, não porque que chega à escola por meio da ação do Estado, mas

porque será referência para uma gama de ações curriculares, dos agentes modeladores do currículo aos docentes que o realizam e avaliam.

> A ordenação do currículo faz parte da intervenção do Estado na organização da vida social. Ordenar a distribuição do conhecimento através do sistema educativo é um modo não só de influir na cultura, mas também em toda a ordenação social e econômica da sociedade (SACRISTÁN, 2000, p. 109).

Ordenar o currículo por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais e de documentos curriculares específicos como os Parâmetros Curriculares Nacionais e a Base Nacional Comum Curricular é, ao nosso ver, dimensão da objetivação curricular em que a prescrição curricular e a prescrição da vida são o objetivo maior do Estado. Essa dimensão do processo curricular se conclui com a fase do currículo avaliado por meio dos exames de avaliação externa instituídos pelo SAEB e pelo ENEM.

O processo de elaboração do currículo e sua correlação com as políticas neoliberais são estudados por McCarthy, Pitton, Kim e Monje (2011) quando analisam as mudanças nas escolas e no currículo norte-americano e as diretrizes neoliberais presentes no currículo ao abordar temas controversos como a guerra dos EUA contra o terrorismo, batizada de "Guerra ao Terror". "Nossas vidas cotidianas estão sendo colonizadas por sistemas massivos de produção textual que transgridem os limites costumeiros da vida pública e que parecer ter, ao mesmo tempo, a ambição de conquistar o espaço global e planetário" (MCCARTHY et. al. 2011, p. 51). Esse caráter prescritivo da vida ou de como se deve ensinar e se posicionar frente a situações cotidianas corresponde, na concepção dos autores, a um modo de operar do Estado que impede que conheçamos o verdadeiro alcance da lógica neoliberal.

O currículo modelado pelos professores e o currículo em ação, conforme Gimeno Sacristán (2000, p. 165-6), correspondem às fases

do processo curricular que conferem autonomia aos docentes. É no processo de planejar a prática e realizá-la que o professor constrói significações e intervém na configuração das propostas curriculares. Nessa perspectiva, os professores são sujeitos de um processo de ensino-aprendizagem, cumprem um papel de mediador entre o currículo estabelecido e o que se realiza na prática, não são meros objetos dos mínimos prescritos pelos acadêmicos e grupos hegemônicos formuladores das políticas.

Para Goodson (2008, p. 24), o hiato entre o currículo escrito (ou prescrito), a teoria curricular e a prática docente se exprime na forma como o currículo é elaborado. O "[...] potencial para uma estreita relação entre teoria e prática ou entre currículo escrito e currículo ativo, depende da natureza da construção [...] bem como da sua execução interativa em sala de aula.". Essa reflexão remete para os limites do currículo enquanto prescrição, pois ele pode ser objeto de contestação pelo professor ou de legitimação da ação docente. Para esse autor, ao estudar o currículo escrito e as condições políticas, históricas e sociais em que foram elaborados, é possível encontrar respostas e justificativas para as opções feitas pelos professores em sala de aula, na prática do currículo.

Considerações finais

A Educação Básica, no Brasil, tem como marco referencial na elaboração das políticas recentes a Constituição Federal, de 1988, e a promulgação da Lei nº 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). No texto desse documento, a educação básica é apresentada como um conceito novo, pois, embora reafirme a educação como um direito, tal qual preconizado no artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, a nova Lei define a forma de organização da educação nacional e institui a obrigatoriedade da educação infantil como responsabilidade

do Estado, no nível municipal de governo. Como direito, o princípio da educação pública e de qualidade deve ser reconhecido, e o primeiro passo para o reconhecimento do direito é a inscrição em lei nacional. Desde a promulgação da LDBEN em 1996 inúmeras alterações já foram inseridas no documento. Uma das últimas mudanças foi a denominada "Reforma do Ensino Médio", de 2017.

Trata-se, portanto de uma "ação coordenada de políticas", como proposto por Arretche (2011) e que evidenciam o "ciclo de políticas", como descrito por Stephen Ball (2011).

O conceito de ciclo de políticas, apresentado por Ball ao analisar as políticas educacionais, remete à análise do gerencialismo e *accountability* nas políticas educacionais, além da *performatividade* e da relação entre as macro e micropolíticas. O autor afirma que uma das diretrizes presentes nas políticas implementadas no Reino Unido a partir de 1988 é a:

> [...] direção das possibilidades de financiamento e responsabilização (*accountability*) relacionadas com a performance. A imposição e o cultivo da performatividade na educação e no setor público, somados à importação e disseminação do gerencialismo, também requerem e encorajam maior conjunto de formas de organização e culturas institucionais" (BALL, 2011, p. 25).

As contribuições de Stephen Ball para a análise da performatividade em educação, que remete ao desenvolvimento de práticas de avaliação e comparação entre os rankings locais e mundiais para escolas, estudantes e sistemas de ensino, bem como a discussão de políticas educacionais a partir da concepção de "ciclo de políticas" ou abordagem da trajetória política. Em outras palavras, a política entendida como "política em movimento".

Ou seja, para que possamos compreender as reformas recentes no mundo da educação básica pública no Brasil, temos de nos remeter à análise mais global das políticas públicas e às diretrizes neoliberais adotadas em diferentes países no mundo.

Essa consideração nos leva a concluir que as políticas sociais e as políticas educativas em particular são direcionadas para cumprir papéis específicos na lógica de acirramento e intensificação das políticas neoliberais, cujos desdobramentos ou trajetórias ainda estão em curso e tendem à radicalização e intensificação no atual governo.

Evidencia-se ao nosso ver, uma articulação entre a reforma do ensino médio, as reformas curriculares, definição de um currículo único por meio da instituição da Base Nacional Comum Curricular que representam um conjunto de políticas neoliberais em que se reforça o papel de organizações sociais e o caráter privatista na educação básica pública.

Referências

ALAVARSE, Ocimar M. BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristine. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, jan./abr. 2013, p. 12-31.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, jan./mar. 2013, p. 177-194.

APPLE, Michel; AU, A. GANDIN, Luiz A. O mapeamento da educação crítica. In: APPLE, Michel; AU, A.; GANDIN, Luiz. A. **Educação crítica: análise internacional**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 14-33.

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. 3ed. São Paulo: Fapesp/Ed. Revan, 2011.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, Stephen J.. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em

política educacional. In.: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim Pinto; MARTINS, Angela Maria; DURAN, Marília Claret Geraes. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de janeiro, n. 114, out./nov. 2001, p. 49-88.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. MEC/INEP. **Documento básico ENEM 2000.** Brasília: MEC/INEP, 2000. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000115.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. MEC/INEP. **ENEM, DADOS HISTÓRICOS**. Brasília: MEC/INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/enem/historico>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. MEC/INEP. **Matriz de referência do novo ENEM**. Brasília: MEC/INEP, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/matriz_referencia_novoenem.pdf> Acesso em: 20 jul. 2019

BRASIL. MEC/INEP. **Matriz de referência para o ENEM 2009**. Brasília: MEC/INEP, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. MEC/INEP. Portaria nº 179, de 28 de abril de 2014, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, Nº 80, de 29 de abril de 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/legislacao/2014/portaria_n179_28abril2014_retificacao.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. MEC/INEP. **SAEB 1999**. Brasília: MEC/INEP, 1999. Disponível em: <download.inep.gov.br/download/saeb/1999/resultados/saeb99_relatorio.doc>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Conselho Nacional da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema de Avaliação da Educação Básica: Documentos de Referência. Versão 1.0. Brasília: 2018.

BRASIL. **Plano Nacional da Educação.** Lei n° 13.005/2014. Dispõe sobre as Metas do Plano Nacional Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. Séries Iniciais. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Geografia.** Brasília: MEC/SEF, 1998.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa. Movimentos Sociais e Financiamento da Educação Básica no Brasil: o Contexto Político e Social da Elaboração de Políticas Públicas In: CORSI, Francisco Luiz; CAMARGO, José Marangoni; SANTOS, Agnaldo. (org.) **A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina**.1 ed. São Paulo/Marília: Cultura Acadêmica/Oficina Universitária, 2015, v.1, p. 59-71.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa. A elaboração de políticas públicas para a educação básica e a avaliação do Ensino Médio: análise preliminar de um processo em curso In: CORSI, Francisco Luiz; CAMARGO, José Marangoni; SANTOS, Agnaldo, VIEIRA, Rosangela Lima. (Orgs.). **Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global**.1 ed., Marília/São Paulo: Oficina Universitária/Cultura Acadêmica, 2014, v.1, p. 193-205.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino**. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

GIMENO SACRISTÁN, José. **O currículo, uma reflexão sobre a prática**. Porto Alegre, Artmed, 2000.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem):** fundamentação teórico-metodológica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Assessoria de comunicação social. **Edição do Enem 2019 registra a menor queda no número de inscritos dos últimos 4 anos.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/edicao-do-enem-2019-registra-a-menor-queda-no-numero-de-inscritos-dos-ultimos-4-anos/21206> Acesso em: 23 jul. 2019.

McCarthy, Cameron et. all. Movimento e estase na reorientação neoliberal da educação. In: APPLE, Michel; AU, A.; GANDIN, Luiz. **A. Educação crítica**: análise internacional. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 49-65

PARO, Vitor. A gestão da educação ante as exigências de qualidade produtividade da escola pública. **ANPED**, 1998. Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf>. Acesso em 25 jul. 2019.

ROSA, Sanny. Uma introdução às ideias e às contribuições de Stephen J. Ball para o tema da implementação de políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas Estaduais de Avaliação: Uso dos Resultados, Implicações e Tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, 2010.

CAPÍTULO 7

A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E SEUS IMPACTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS

Luís Antonio Paulino[1]

Introdução

O mundo encontra-se mergulhado em um mar de incertezas quanto aos desdobramentos da pandemia do novo coronavírus – o Covid-19 – tanto no que diz respeito ao número de vidas humanas que poderão ser ceifadas, quanto aos seus efeitos sobre a economia e geopolítica mundial. Tendo sido detectado pela primeira vez na China, na cidade de Wuhan, em dezembro de 2019, o vírus chegou à Europa em fevereiro de 2020 e dali espalhou-se rapidamente pelo resto do mundo, tendo provocado até meados de março mais de 11.000 mortes, número que tende a crescer exponencialmente nas próximas semanas.

---

1 Luís Antonio Paulino é professor associado da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Email: luis.paulino@unesp.br

Os efeitos da pandemia, até o momento, não foram mais devastadores porque a China adotou desde o final de janeiro de 2020 duras medidas de isolamento para impedir que o vírus se espalhasse por todo o território chinês. A China de Wuhan, onde surgiram os primeiros caos, com uma população de 12 milhões de pessoas, e toda a província de Hubei, onde se localiza a cidade, com mais de 40 milhões de habitantes, foram completamente isoladas do restante da China e permanecem ainda isolados. Essas medidas reduziram em muito o impacto que a contaminação de uma população de 1,4 bilhão de pessoas poderia ter provocado. Também deram tempo para que outros países pudessem se preparar para o advento inevitável da doença, o que, infelizmente, não foi feito. Na Itália, por exemplo, com uma população 24 vezes menor que a chinesa, o número de mortes já supera o da China. A Europa é, no momento, o epicentro de propagação da pandemia. Na China, graças às medidas tomadas, o registro de novos casos está se reduzindo drasticamente e aos poucos as cidades chinesas vão retornando à vida normal. No resto do mundo, entretanto, a situação é muito grave e tende a piorar ainda mais nas próximas semanas ou mesmo meses.

Afora os efeitos devastadores da pandemia sobre a população mundial, sobretudo nos países onde o sistema de saúde pública é precário, há outros impactos importantes que tendem a perdurar mesmo depois que a pandemia esteja sob controle. Mesmo com a China retomando gradualmente a atividade econômica, todas as previsões indicam que o mundo pode mergulhar em uma nova recessão, em 2020, de proporções ainda maiores do que se viu na crise financeira de 2008. No Brasil, por exemplo, até poucas semanas falava-se em crescimento de 2,5% em 2020; agora há quem fale em recessão de até 3%.

A epidemia do coronavírus deixou de ser apenas um problema de saúde pública, para tornar-se o detonador de uma nova crise econômica e política internacional. Muito do que está ocorrendo no momento não tem relação direta com a pandemia. Ela foi apenas o gatilho para desencadear uma nova crise que estava sendo

gestada há alguns anos. A brutal queda nas bolsas de valores em todo o mundo, a fuga para ativos de menor risco e repentina escassez global de dólares são movimentos típicos do estouro de bolhas especulativas, tal como ocorreu em 2008. Que o estouro tenha sido provocado pelo pandemia do coronavírus é circunstancial. Em algum momento a crise poderia estourar em razão de qualquer outro evento, na medida em que os especuladores passassem a realizar seus ganhos, como sempre ocorre nas crises financeiras provocadas por bolhas especulativas.

No plano geopolítico, a pandemia serviu como uma luva nas mãos dos Estados Unidos em sua estratégia de barrar a ascensão da China. Desde o início de 2018, os norte-americanos já vinham travando uma dura guerra comercial contra a China com o objetivo de forçar a China a abandonar seu projeto de tornar-se líder da Quarta Revolução Industrial. Ao denominar o novo coronavírus de "vírus chinês" e culpar a China pela epidemia mundial, os Estados Unidos procuram isolar o país asiático e, com isso, conter sua crescente influência econômica e geopolítica no mundo.

Como outras pandemias, a do novo coronavírus em algum momento irá passar, mas os seus efeitos econômicos e geopolíticos deixarão marcas permanentes no mundo. O mundo que vai emergir dessa crise será outro em inúmeros aspectos.

> As decisões que as pessoas e os governos irão tomar nas próximas semanas irão definir o mundo dos próximos anos. Eles irão formatar não apenas os sistemas de saúde mas também nossa economia, política e cultura. Nós devemos agir rápida e decisivamente. Nós deveríamos levar em conta as consequências de longo prazo de nossas ações. Quando escolhermos entre alternativas, nós deveríamos perguntar para nós mesmos não apenas como superar a ameaça imediata, mas também que tipo de mundo iremos habitar quando a tempestade passar. Sim, a tempestade vai passar, a humanidade vai sobreviver, muitos de nós estaremos ainda vivos – mas vamos habitar em um mundo diferente (Harari, 2020).

Coronavírus: um teste de fogo para a China

Em seu longo caminho em busca do desenvolvimento, iniciado em 1949 sob a liderança de por Mao Tsé-tung, a República Popular da China já enfrentou grandes desafios. Cometeu alguns erros graves – o Grande Salto Adiante (1959-1950) e a Revolução Cultural (1966-1976) –, mas teve, igualmente, enormes acertos, nomeadamente o processo de Reforma e Abertura, iniciado em 1978, por Deng Xiaoping, e que se estende até hoje, sob o comando de seus sucessores: Jiang Zemin, Hu Jintao e, agora, Xi Jinping.

Cada um teve, a seu tempo, que lidar com situações novas, algumas totalmente imprevistas – os chamados "cisnes negros" e os "rinocerontes cinzentos", aos quais Xi Jinping referiu-se, em janeiro de 2019, em uma espécie de visão premonitória –, que obrigaram a China a rever sua estratégia de desenvolvimento inúmeras vezes. Diante da magnitude dos desafios ao longo desses mais de 70 anos, é difícil dizer qual foi o maior, embora nenhum chegue perto da que foi a mãe de todas as batalhas: a própria criação da República Popular da China. É a partir dessa perspectiva de longo prazo que precisamos encarar o enorme desafio posto à China, ao Partido Comunista Chinês e à sua principal liderança, o presidente Xi Jinping, pela crise do novo coronavírus.

Como afirmou o presidente Xi à rede chinesa de televisão *CCTV*, em 23 de fevereiro, esta é "a maior emergência de saúde na China desde a fundação da República Popular da China, em 1949" (AFP, 2020).

Em encontro do Bureau Político do Comitê Central do Partido Comunista da China, realizado em 21 de fevereiro de 2020, o presidente Xi Jinping afirmou que, a despeito dos efeitos de curto-prazo da nova epidemia, as perspectivas de longo prazo para a economia chinesa permanecem inalteradas e enfatizou a três grandes prioridades do país: redução da pobreza, combate à poluição e prevenção de riscos financeiros. Na ocasião o presidente prometeu oferecer

mais suporte financeiro para a economia real, especialmente companhias em setores chave e pequenas e médias empresas. O encontro decidiu que os negócios seriamente afetados pela doença, como hotéis, restaurantes, estabelecimentos culturais e esportivos, transporte e turismo, serão ajudados com medidas específicas e que grandes companhias com negócios de exportação devem ser apoiadas para retomar a sua produção o mais rápido possível. Durante o encontro, também foram destacadas medidas para promover o emprego, garantir a subsistência de pessoas pobres, estabilizar o preço das mercadorias e ajudar aqueles que têm se sacrificado na batalha contra a doença (An Baije, 2020).

Pelo que a imprensa mundial tem noticiado, os efeitos de curto prazo da epidemia sobre a economia chinesa são graves. Segundo relatam Lulu Yulum e Jinsham Hong, da agência *Bloomberg*, de Hong Kong: "Um número crescente de empresas privadas na China reduziu salários, atrasou pagamento de salários ou deixou totalmente de pagar os funcionários, dizendo que o custo econômico do coronavírus as deixou incapazes de honrar as obrigações trabalhistas" (Yulum e Hong, 2020).

Kevin Yao e Cheng Leng da agência *Reuters* de Pequim, também relatam que "segundo uma pesquisa recente das Universidades de Tsinghua e de Pequim, apenas 34% das quase mil pequenas e médias empresas consultadas avaliam que podem sobreviver por um mês com o fluxo de caixa atual. Um terço disse que podia aguentar por dois meses e 18% acreditavam ser capazes de se manter por três meses" (Yao e Cheng, 19/2/2020).

Reshama Kapadia, da *Dow Jones*, em Xangai, informa que levantamento da Câmara de Comércio Americana em Xangai entre empresas com operações em Xangai, Suzhou, Nanjing e na região do Delta do Rio Yangtzé mostra que 75% das empresas não têm pessoal suficiente para ativar uma linha de produção. Do total, 41% citaram falta de funcionários como o maior desafio da próxima quinzena ou mês. Cerca de 30% mencionaram problemas de

logística. Segundo a mesma agência, a contratação de navios nos principais portos chineses caiu 20% desde 20 de janeiro, de acordo com a organização provedora de dados marítimos Alphaliner (Kapadia, 2020).

A Alphaliner prevê que o tráfego global de contêineres oceânicos deve se reduzir em aproximadamente 0,7% - o equivalente a cerca de 6 milhões de contêineres - ao longo do ano, em razão de paralisações de fábricas e outras restrições que afetam a produção econômica da China. Isso pode piorar se a epidemia continuar.

> "Estamos vendo uma cadeia de eventos sem precedente na história recente. A China, a maior economia industrial do mundo, freou abruptamente. Mais de 60 milhões de chineses estão vivendo sob algum tipo de isolamento, com limitação para sair de casa. Países suspenderam quase todo o transporte de passageiros com a China, onde mais de dois terços dos aviões comerciais estão no chão. A entrada de visitantes no centro financeiro de Hong Kong caiu 99%, de 200 mil para 3 mil por dia. Cidadãos chineses estão proibidos de entrar em muitos países. As cadeias globais de produção estão sendo afetadas, e eventos e feiras, cancelados. A Olimpíada de Tóquio corre risco. É um nível de disrupção global não visto talvez desde a Segunda Guerra Mundial" (Saccomandi, 2020).

O setor imobiliário, um dos pilares do sistema econômico chinês também sofreu forte abalo com a crise. Para Don Weiland e George Hammond, do *Financial Times*,

> O surto de coronavírus está dando um duro golpe no mercado imobiliário da China de US$ 43 trilhões, com as incorporadores fechando estandes de vendas e potenciais compradores adiando a busca por novas moradias. O impacto da crise no setor de construção civil, que segundo estimativas responde por 25% do PIB chinês, ameaça reduzir o crescimento do país para 4% no primeiro trimestre. Isso colocaria a taxa de crescimento para o ano todo em 3,9%, nível experimentado pela última vez em 1990 (Weiland e Hammond, 2020).

Para Zhang Jun, diretor da Faculdade de Economia da Fudan University, uma das mais prestigiadas da China:

> Ainda é muito cedo para avaliar o impacto econômico total do surto de coronavírus. No entanto, o principal fator não será o alcance ou gravidade da epidemia, e sim sua duração. Quanto antes a epidemia terminar, mais rapidamente a economia da China vai se recuperar, em razão de sua tendência de crescimento. As medidas de controle rígidas vão enfraquecer o atual desempenho econômico, mas elas poderão ajudar a acabar mais cedo com o surto (Zhang, 2020).

Zhang mantém, entretanto, uma visão otimista. Para ele, desde que não haja mais choques externos, a continuidade do afrouxamento da política monetária deverá limitar a queda do crescimento do PIB no ano a 0,5-1 ponto percentual. Isso implicaria uma expansão econômica de 5% a 5,5% em 2020, o que ainda está em ampla sintonia com a atual tendência de crescimento da China (Zhang, 2020).

A produção industrial da China caiu 13,5% no período janeiro/fevereiro de 2020 frente a igual período de 2019, queda mais acentuada que a registrada durante a crise financeira de 2008. Dos 41 maiores setores industriais, 39 tiveram contração: petróleo e gás e tabaco foram as únicas exceções. Combinado com a queda de 13% do setor de serviços em janeiro/fevereiro, os dados sugerem que o PIB chinês caiu 13% nos dois primeiros meses do ano. Outros dados divulgados mostraram quedas recordes. As vendas no varejo caíram 20,5% ao ano em janeiro/fevereiro, com os consumidores evitando lugares movimentados, como shoppings e restaurantes. O investimento em ativo fixo - uma medida do setor de construção – recuou para 24,5% ao ano. A construção de imóveis caiu 44,9% nos meses de janeiro e fevereiro. As vendas de imóveis residenciais encolheram 34,7%, enquanto o investimento no setor de imóveis diminuiu 16,3% (Taplin, 2020).

De acordo com Zhu Min, diretor do Instituto de Pesquisa Financeira da Universidade de Tsinghua e ex-vice-diretor do FMI, a expectativa é que a epidemia irá cortar 1,2% da taxa anual de crescimento da China devido ao agudo declínio do consumo nos dois primeiros meses do ano (China Daily, 20/3/2020).

Apesar desses números negativos relativos ao primeiro trimestre de 2020, a expectativa é que o crescimento econômico retorne em breve. O governo chinês está tomando uma série de medidas para ajudar as empresas a retomar a produção e trazer de volta os trabalhadores migrantes de volta para seus postos de trabalho.

Segundo informa Chen Si, do China Daily, o Ministério dos Recursos Humanos e Seguridade Social ajudou a recrutar 370.000 trabalhadores para 9.138 empresas dedicas à produção de suprimentos médicos. O ministério também está envolvido no transporte de 4,1 milhões de trabalhadores migrantes por meio de trens, aviões e ônibus fretados. De acordo com o vice-ministro Li Zhong, cerca de 100 milhões de trabalhadores migrantes já retornaram para as cidades e retomaram seus postos de trabalho, o que representa cerca de 80% dos trabalhadores que tinham ido para suas casas para as celebrações do Ano Novo Chinês na última semana de janeiro.

O ministério está organizando feiras de emprego on-line para ajudar as empresas a suprir a falta de mão-de-obra e pagando para as empresas organizarem cursos de treinamento on-line. Também vai organizar cursos de capacitação entre março e junho para mais de 100 profissões para ajudar as empresas a retomar as atividades. O objetivo é atrair 5 milhões de pessoas para esses treinamentos on-line (Cheng Si, 2020).

A fase mais aguda da epidemia aparentemente foi superada em meados de março e, aos poucos, as atividades econômicas voltam à normalidade. A Apple reabriu, em 14 de março, todas as lojas na China continental (Dowell e Mickle, 2020). A Starbucks também informou, em 27 de fevereiro, que 85% de suas lojas na China já estavam funcionando normalmente (Patton, 2020).

O que se observa, portanto, é que o governo da República Popular da China está sendo bastante efetivo e eficiente no esforço de conter o avanço do vírus em todo o território chinês. Como afirma Cao (2020): "A abordagem adotada pela China baseada no envolvimento de todo o governo e toda a sociedade no combate ao Covid-19 recebeu aclamação internacional e se mostrou efetiva e eficiente para conter a disseminação do vírus". Para o autor, tal sucesso se deve em grande parte ao fato de o Presidente Xi Jinping, que é também o secretário-geral do Partido Comunista da China, ter agido como o comandante-em-chefe dessa guerra do povo chinês contra a epidemia.

Coronavírus: consequências globais

Enquanto a China vai acumulando forças para vencer mais este obstáculo em sua longa marcha para o desenvolvimento, os efeitos da crise provocada pelo novo coronavírus vão se fazendo sentir mundo afora. Segundo Barry Eichengreen, da Universidade da California, "já não se trata de discutir se o mundo entrará ou não em um período de recessão. A questão, agora, é saber o quão profunda ela será e quanto tempo vai durar" (Rydlewski, 2020).

É muito difícil, neste momento, prever a real dimensão da crise, mas há um certo consenso entre os analistas de que dependerá muito mais da duração do que da intensidade da pandemia. No caso da China, por exemplo, ao que tudo indica, a fase aguda da epidemia já foi superada e a atividade econômica começa a ser retomada. No resto do mundo a crise está apenas no início e ninguém sabe dizer se sua duração seguira o mesmo padrão da China, de aproximadamente três meses. Mesmo considerando que, no resto do mundo, o mesmo padrão se repita, isso significa que, no mínimo, metade do ano já terá sido perdida. Nessas circunstâncias, falar em crescimento zero, em 2020, chega a ser uma previsão otimista.

Essa hipótese, entretanto, parece ser excessivamente otimista, uma vez que pelo que viu até agora nos países que já foram mais duramente atingidos pela pandemia, como a Itália e outros países europeus e, nas últimas duas semanas, os Estados Unidos, a resposta dos governos ocidentais está muito aquém da que foi dada pela na China.

É preciso lembrar que logo que a província de Hubei e particularmente a cidade de Wuhan foram atingidos pela epidemia, o governo central da China, além de isolar imediatamente a província do resto do país, recrutou por todo o país e despachou para Wuhan 340 equipes médicas compostas por 42.000 profissionais de saúde, incluídos 4.000 profissionais de saúde do exército chinês, o Exército de Libertação do Povo. Todas as grandes corporações chinesas, nomeadamente as mais de 20.000 empresas estatais contribuíram com a logística de contenção. Com a colaboração de outras províncias, dois hospitais pré-fabricados com mais de 1.000 leitos cada um foram construídos em Wuhan em cerca de 10 dias. Dezesseis hospitais temporários foram estabelecidos nos pavilhões de exposições e nos ginásios esportivos na cidade de Wuhan. Dezenove províncias da China estabeleceram parceiras com dezesseis cidades de Hubei, para ajuda-los com recursos médicos (Cao, 2020). Desnecessário dizer nada minimamente próximo a isso está sendo feito por qualquer país do mundo, mesmos os mais ricos, na Europa e nos Estados Unidos.

É necessário destacar ainda que toda a economia mundial desde o último quarto do século XX tem sido organizada com base na conectividade, nas cadeias globais de valor e de suprimento e na integração. "Essa é a armadilha dos dias correntes. Para sobreviver é preciso desmontar um sistema que ganha eficácia por meio da conexão", abrindo o caminho para a recessão em vários países (Rydlewski, 2020).

> O isolamento, uma arma crucial para retardar a propagação do vírus, provoca ainda dois choques na economia global. Por

> um lado, interrompe a oferta à medida que as fábricas não conseguem produzir, quer por falta de componentes oriundos da China, quer pela ausência de mão de obra, retida em quarentenas. Por outra via, ataca a demanda, uma vez que os consumidores mesmo quando podem, não circulam para comprar, viajar ou ir a espetáculos (Rydlewski, 2020).

A questão que está posta no momento não é apenas a de salvar vidas, mas também como preservar as empresas e os empregos. Judie Sunderland, ex-diretora do Fundo Estratégico de Investimento, da Fundação Gates, afirmou, em artigo para o site *Project Sindicate*, que "O surto de Sars na China em 2002 e 2003 (também um coronavírus) infectou 8 mil pessoas e causou menos de 800 mortes. Ainda assim, resultou em prejuízos estimados em US$ 40 bilhões em perda de atividade econômica" (Sunderland, 2020).

Embora o número de mortes provocadas pelo novo coronavírus possa vir a ser, segundo algumas avaliações mais pessimistas, mais de mil vezes superior, o que sem dúvida representaria uma catástrofe mundial, ainda assim representaria algo em torno de 0.01% da população do planeta. A questão é que os efeitos econômicos, medidos em termos de falências de empresas, desemprego, aumento da miséria pode vir a afetar bilhões de pessoas em todo o mundo.

A Apple foi a primeira grande companhia norte-americana a dizer que não vai alcançar suas metas de faturamento para o atual quadrimestre devido à epidemia do coronavírus na China, a qual tanto limitou a produção do *iPhone* quanto reduziu a demanda pelo produto na China. A dupla dependência da empresa em relação à manufatura chinesa e ao setor de consumo da China tornou-a ainda mais vulnerável à crise.

> O anúncio da Apple é o mais proeminente exemplo até agora dos amplos efeitos de reverberação do coronavírus nos negócios e mercados globais, afetando as vendas de *smarphones* e os preços das commodities e atrasando a produção através das indústrias. As dificuldades estão se estendendo pelas cadeias de

> suprimento ao redor do mundo na medida que as linhas de produção da Ásia até a Europa dependem do rápido movimento dos componentes para suas plantas industriais (Mickle, 2020).

E embora o caso da Apple seja o mais comentado, não é o único. Grandes empresas americanas e europeias, como a Volkswagen AG, a Fiat Chrysler Automobiles, a Estée Lauder Cos, a Capri Holdings, dona das marcas Versace e Jimmy Choo, estão sendo afetadas pela paralisação das linhas de produção na China ou por problemas de transporte e logística (Mickle, 2020).

A Airbus SE fechou uma fábrica na China que responde por quase 10% da produção de seu jato mais popular, por receio que a epidemia afete as indústria globais. A Hyundai Motor também esvaziou todas as suas sete plantas na Coréia do Sul por falta de componentes de fornecedores da China. É o primeiro grande fabricante de automóveis no mundo a interromper a produção fora da China por conta de gargalos de suprimento e limitações para movimentação de trabalhadores no país (Kats e Jun, 2020).

Todas as previsões feitas por consultorias e bancos apontam para a possibilidade a da economia mundial enfrentar uma nova recessão em 2020 mais aguda do que a verificada em 2008.

> O banco de investimentos JP Morgan prevê uma contração de 4% para a economia dos Estados Unidos no primeiro trimestre e uma queda ainda maior, de 14%, no segundo trimestre. Para 2020, o banco estima agora uma contração de 1,5%. Economistas do Goldman Sachs rebaixaram suas projeções de crescimento para a América Latina pela segunda vez desde o início do ano. A previsão para o PIB da região para este ano passou de um crescimento estimado em 1,1% em março para uma contração de 1,2%.A projeção de crescimento do Brasil foi revisada de uma expansão de 2,2% em janeiro revisada para 1,5% em março, deve agora para uma contração de 0,9% neste ano, segundo relatório do Goldman Sachs. A projeção para a Argentina passou de uma contração de 1% em janeiro para uma queda do PIB de 2,5% (Valor, 19/3/2020).

Politização da crise

No início de 2018, os Estados Unidos iniciaram um violenta guerra comercial contra a China. Os interesses e atores por trás desse ataque são vários. O presidente Donald Trump alega que o seu objetivo é trazer de volta para os Estados Unidos as empresas e os empregos que teriam ido para a China, de olho nas eleições de outubro próximo. O complexo militar-armamentista norte-americano vê no conflito a oportunidade de conter a modernização militar da China e expandir o orçamento militar dos Estados Unidos, que alimenta sua poderosa indústria bélica. A elite financeira de Wall Street vê no conflito uma forma de impedir que a China assuma o protagonismo da chamada "Quarta Revolução Industrial" e coloquem em risco a supremacia econômica dos Estados Unidos. Nessa guerra recorre-se a todas as armas e expedientes que estejam à mão. "A história mostra que pandemias geram um ambiente fértil para a adoção de medidas protecionistas" (Braga, 2020).

Durante reunião do Comitê de Facilitação de Comércio da OMC o governo chinês pediu aos países obediência às regras internacionais e respeito à autoridade e ao conselho profissional da OMS e a não imposição de restrições comerciais desnecessárias, que atendem mais a interesses políticos do que à real necessidade de combater a expansão mundial da doença (Moreira, 2020a).

Não é de estranhar, portanto, que o país onde a crise do coronavírus assumiu contornos mais políticos foram os Estados Unidos. Desde que Trump tomou posse, em 2016, os Estados Unidos vêm atuando em todas as esferas – comercial, econômica, política, militar, científica, cultural – para apresentar a China como uma ameaça ao Ocidente – na verdade uma ameaça ao projeto de fazer do século XXI mais um "século americano".

Em janeiro de 2019, Estados Unidos e China estabeleceram, por meio de um acordo parcial, um trégua na guerra comercial, mas o

conflito entre os dois países está longe de acabar, mesmo porque, vai muito além do déficit comercial. Em dezembro de 2018, o governo norte-americano fez o pedido de prisão de uma executiva da empresa chinesa Huawei, maior fornecedora mundial de equipamentos de telecomunicações com base na tecnologia 5G, acusando a empresa de mentir ao banco HSBC sobre a relação entre a Huawei e a Skycom, uma subsidiária que vendeu equipamentos de telecomunicações para o Irã, o que teria exposto o banco ao risco de violar as sanções americanas contra Teerã.

Desde então os Estados Unidos vêm pressionando seus aliados a barrarem a atuação da Huawei em seus respectivos países, alegando que, por suas ligações com o governo chinês, os equipamentos vendidos pela empresa poderiam ser utilizados para espionagem.

A irrupção da crise do coronavírus na China, acabou se apresentando, assim, como uma oportunidade para os norte-americanos. Ao mesmo tempo em que se "solidarizaram" com o povo chinês, fazendo promessas de ajuda que nunca foram efetivadas, aproveitaram para criticar o governo, tentando jogar a responsabilidade da crise sobre o Partido Comunista Chinês no poder. Os EUA foram o primeiro país a proibir a entrada de viajantes chineses e o primeiro a sugerir a retirada parcial de seu pessoal da embaixada, o que gerou críticas por parte de Pequim, que acusou os norte-americanos de estarem propositadamente causando pânico com as medidas restritivas que o país adotou. Hua Chunying, porta-voz do Ministério das Relações Exteriores, disse que as ações de Washington "só criam e espalham o medo", em vez de oferecer assistência aos chineses (Moreira, 2020b).

No dia 03/2/2020, o conservador *Wall Street Journal* colocou em um artigo assinado por um articulista do jornal, o provocativo título de *"A China é o verdadeiro homem doente da Ásia"*, em uma alusão irônica ao período em que a China esteve submetida ao domínio das grandes potências ocidentais, entre meados do século do XIX e 1949, em decorrência das derrotas na Guerras do Ópio (1840

e 1856). Ao lado do referido artigo, publicou, no site do jornal, um vídeo de opinião intitulado *"Um coronavírus comunista"*.

Em uma atitude criticada por toda a comunidade internacional, o próprio presidente Trump passou a adotar uma atitude preconceituosa em relação à China, passando a referir-se ao Covid-19, como o "vírus chinês". "Autoridades e comentaristas de todo o mundo usaram palavras como "racista" e "xenofóbico" para descrever o termo e disseram que isso é parte da tentativa de Washington de jogar a culpa na China pela resposta atrasada e inefetiva de Trump à nova pandemia do coronavírus" (Zhang, 2020).

No Brasil, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, presidente comissão de relações exteriores da Câmara dos Deputados e, ao lado do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, um admirador incondicional do presidente e da extrema-direita norte-americana, resolveu se associar às críticas de Trump e colocou nas redes sociais uma mensagem culpando governo chinês pela pandemia mundial. No mesmo dia, a Embaixada da China no Brasil reagiu de forma dura, exigindo um pedido formal de desculpas por parte do deputado. Para complicar as coisas, o ministro das Relações Exteriores saiu em defesa do deputado, filho do presidente, exigindo que o embaixador chinês pedisse desculpas por supostas ofensas ao presidente Bolsonaro. O presidente brasileiro, preocupado com as possíveis consequências para sua principal base de apoio político, o setor do agronegócio, que tem na China seu principal cliente, procurou minimizar o incidente, dizendo que "Isso tudo é página virada, não existe problema com a China" (Bitencourt e Murakawa, 2020). No dia seguinte, tentou falar pessoalmente com o presidente chinês para apaziguar a situação, mas este negou-se a atende-lo (Fernandes, 2020). Está assim criado mais um incidente diplomático entre o Brasil e a China, cujas consequências não é possível prever no momento.

O Brasil no olho do furação

As medidas de isolamento social que estão sendo adotadas para evitar a propagação do vírus somadas à falta de insumos em inúmeras indústrias vão inevitavelmente provocar um choque adverso sobre a economia brasileira, tanto no lado da demanda, quanto no lado da oferta. A sua profundidade dependerá, sobretudo, da duração da crise. O próprio governo acaba de divulgar uma revisão da previsão oficial de crescimento do PIB, em 2020, de 2,1% para 0,2%. As previsões do mercado são mais pessimistas. O Banco Itaú prevê uma redução do PIB de 0,7%; para o ASA Bank a economia brasileira vai encolher 3%; o Goldman Sachs prevê um encolhimento do PIB de 0,9% e o BNP Paribas, uma queda de 1% (Valor, 20/3/2020).

A Abinee (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica) afirma que 57% das empresas associadas já apresentam problemas no recebimento de materiais, componentes e insumos provenientes da China, por conta do surto do coronavírus no país asiático (Narciso, 2020). "O minério de ferro, um dos principais produtos da balança comercial brasileira, voltou a ser negociado a US$ 80 a tonelada, a menor cotação em um ano. A perda acumulada em 2020 já é de 13%" (Fontes e Moreira, 2020).

O setor de geração de energia solar, que vem se expandindo fortemente nos últimos anos, também enfrentará incertezas, uma vez que o setor é altamente dependente da importação de equipamentos da China (Fucuchima, 2020).

Todo o comércio bilateral Brasil-China tende a ser afetado no curto prazo. A China é o maior país importador de carnes do Brasil.

Em janeiro, [a China] respondeu por mais de 40% da carne bovina exportada pelos brasileiros, conforme dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) compilados pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (Abiec). No caso das carnes de frango e suína, os chineses absorvem 20% e 45% das exportações,

respectivamente, de acordo com dados da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) (Mendes, Zaia e Walendorff, 2020).

O setor do petróleo pode ser duplamente afetado, tanto pela pandemia do coronavírus quanto pela queda brusca de preço, provocada decisão de Rússia e Arábia Saudita de ampliar a produção.

O país asiático absorve, ao todo, 17% de toda a produção de óleo e 72% das exportações da petroleira. Segundo dois especialistas consultados pelo Valor, o principal impacto para a estatal brasileira, nos próximos meses, será lidar com um ambiente mais restrito às vendas e com uma potencial queda dos preços do barril, num momento em que a empresa busca clientes para os volumes crescentes do pré-sal (Ramalho, 2020)

O Brasil pode vir a ser afetado pela crise por pelo menos três canais. O primeiro é o impacto direto da pandemia sobre a economia local. O setor de serviços responde por 75,8% do PIB brasileiro. Restaurantes, bares, academias, hotéis, escolas, estádios, aeroportos e shopping centers vazios terão um impacto expressivo sobre a renda e o emprego, uma vez que afetam a principal via de crescimento da economia brasileira nos últimos anos, que é o consumo.

O segundo canal é a própria China, que é o nosso principal parceiro comercial e destino da maior parte das exportações do setor mais dinâmico da economia nacional na atualidade que é o agronegócio. A indústria nacional, depois de anos de encolhimento de sua cadeia de valor, depende fortemente da importação de insumos da China para funcionar.

O terceiro canal são os efeitos que a crise pode provocar na economia mundial como um todo. Até o momento os chineses garantem que o impacto da doença no crescimento da China em 2020 será pequeno, na ordem de 0,5 a 1%, o que é uma boa notícia para o Brasil e o mundo mas, a considerar as previsões mais recentes sobre os impactos da crise em nível global, uma recessão mundial é dada como inevitável.

O governo brasileiro, depois de se dar conta tardiamente da gravidade da crise, anunciou algumas medidas para tentar aliviar a crise e evitar uma enxurrada de demissões na indústria e nos serviços. Editou uma Medida Provisória para regulamentar a suspensão temporária dos contratos de trabalho, diferiu por 180 dias o recebimento do Simples e prometeu dar R$ 200 de ajuda para os trabalhadores informais e desempregados, os mais afetados pela crise. Também decretou o estado de calamidade, o que dispensa o governo de alcançar a meta de resultado primário, mas insiste em manter o teto de gastos, alegando que não há espaço fiscal nas contas públicas para liberar dinheiro para a população como está sendo feito nos Estados Unidos (Otta, Simão e Ribeiro, 2020). Esta fixação no equilíbrio fiscal em um momento tão grave é absurda. É como se com um avião em queda alguém se recusasse a abrir o paraquedas porque vai dar muito trabalho para enrola-lo de novo. Empresários e economistas, inclusive do campo liberal e conservador, vêm clamando por medidas mais ousadas do governo que, pelo menos até agora, permanece surdo a esses clamores e cego às evidências, aferrado aos dogmas neoliberais que os demais países, nomeadamente os Estados Unidos, já abandonaram faz tempo.

Referências

AFP. Coronavírus é maior emergência de saúde da China desde 1949, afirma Xi Jinping. **UOL**, 23/2/2020. Disponível em https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/02/23/coronavirus-e-maior-emergencia-de-saude-da-china-desde-1949-afirma-xi-jinping.htm?cmpid=copiaecola. Consultado em 20/03/2019.

AN BAIJE, Path of virus preliminarily contained. **China Daily,** 22/02/2020

BITENCOURT, R. e Murakawa, F. Bolsonaro fala em “página virada” e que problema com a China “não existe”. **Valor,** 20/3/2020.

BRAGA, C. P. Alavancando o medo. **Valor,** 14/2/2020.

CHENG SI, Govt helping migrants back to workplaces. **China Daily,** 20/03/2020, p.5

CHINA DAILY, Exports back on track. Govt unveils policies to help firms resume production, target markets. **China Daily,** 20/3/2020, p.13.

CAO, D. Nation shows strength in pandemic battle. **China Daily, Hong Kong, Weekend Edition,** 21-23/3/2020, p.1.

DOWELL, A.; MICKLE, T. Apple closes all its stores outside China over coronavirus. **Wall Street Journal,** 14/3/2020.

FERNANDES, M. C. Bolsonaro tenta contato, mas Xi Jinping se recusou a atende-lo. **Valor,** 20/3/2020.

FONTES, S.; MOREIRA, A. Commodities caem sob temores com epidemia. **Valor,** 04/2/2020.

FUCUCHIMA, L. Coronavírus ameaça atrasar expansão da geração solar no país. **Valor,** 10/2/2020.

Isto É Dinheiro. Mais de 11.000 mortos por coronavírus no mundo (balanço da AFP). **Isto É Dinheiro**. Edição 1163, 20/03/2020. Disponível em https://www.istoedinheiro.com.br/mais-de-11-000-mortos-por-coronavirus-no-mundo-balanco-da-afp/). Consultado em 20/03/2020

HARARI, Y. N. The World After Coronavirus. **Financial Times,** 21/3/2020.

KAPADIA, R. Produção na China segue prejudicada. **Valor,** 19/2/2020.

KATZ, B.; JUN, K. Viral outbreak squeezes manufacturers. **Wall Street Journal,** 06/2/2020.

MENDES, L. H.; ZAIA, C.; WALENDORFF, R. Coronavírus prejudica exportação de carne à China. **Valor,** 10/2/2020.

MICKLE, P. Apple warns coronavirus to hit sales. **Wall Street Journal,** 18/2/2020.

MOREIRA, A. Pequim pede na OMC fim de exagero. **Valor,** 12/2/2020(a).

MOREIRA, A. Epidemia vira embate político entre EUA e China. **Valor,** 04/2/2020 (b)

NARCISO, B. Coronavírus afeta 60% da indústria de eletroeletrônicos do Brasil, diz entidade. **Folha de S. Paulo,** 21/2/2020.

O Globo. Todas as opções estão na mesa diz China a Trump sobre expulsão dos jornalistas. **O Globo,** 18/3/2020.

OTTA, L. A.; SIMÃO, E.; RIBEIRO, M. Governo não vai atender pleito de aportes de R$ 15 bi aos Estados. **Valor,** 20/3/2020.

PATTON, L. Starbucks says 85% of China's now open, sees virus impact waning. **Bloomberg,** 27/2/2020. Disponível em: https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-27/starbucks-says-viral-impact-waning-85-of-china-stores-now-open. Consultado em 22/03/2020.

RAMALHO, A. Efeito do coronavírus sobre a economia da China afeta Petrobrás, **Valor,** 03/3/2020.

RYDLEWSKI, C. Coronavírus abre caminho para a recessão mundial. **Valor,** 23/3/2020.

SACCOMANDI, H. Epidemia trará freada global sincronizada. **Valor,** 21/2/2020.

SUNDERLAND, J. Pandemias de pânico. **Valor,** 11/02/2020.

TAPLIN, N. Dados mostram colapso da economia chinesa e indicam PIB negativo. **Valor,** 17/03/2020

Valor Econômico, Projeções já indicam fortes quedas no PIB pelo mundo, **Valor, 19/3/2020**

Valor Econômico, Previsões do mercado indicam queda de até 3% no PIB brasileiro em 2020. **Valor,** 20/3/2020.

WEILAND, D.; HAMMOND, G. Epidemia paralisa o setor de construção civil da China. **Valor,** 07/2/2020.

YAO, K.; CHENG, L. Pequim tenta conter desemprego com incentivos e créditos a empresas. **Valor**, 19/02/2020.

YILUN, L.; HONG. J. Empresas Chinesas relatam dificuldades de pagar salário. **Valor,** 20/2/2020.

ZHANG, J., Coronavírus não abate a China. **Valor,** 13/2/2020.

ZHANG, Y., Trump's slur against China earns global censure. **China Daily,** 21/2/2020, p.1.